UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE FACULTÉ DE DROIT D'AIX

LES COMMUNES

ET

LE CRÉDIT FONCIER

Étude sur la dette communale

et

sur les prêts consentis par le Crédit Foncier

Mode de réalisation et destination des fonds

THÈSE DE DOCTORAT ÈS SCIENCES POLITIQUES

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

PAR

PIERRE LÉRIS

Juge d'instruction à Sisteron.

PARIS

LIBRAIRIE DALLOZ

11, RUE SOUFFLOT, 11

1911

LES COMMUNES

ET

LE CREDIT FONCIER

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549824_0007

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE — FACULTÉ DE DROIT D'AIX

LES COMMUNES

ET

LE CRÉDIT FONCIER

Étude sur la dette communale

et

sur les prêts consentis par le Crédit Foncier

Mode de réalisation et destination des fonds

THÈSE DE DOCTORAT ÈS SCIENCES POLITIQUES

ACAD. LYON.BAT BIBL.

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

PAR

PIERRE LÉRIS

Juge d'instruction à Sisteron.

PARIS

LIBRAIRIE DALLOZ

11, RUE SOUFFLOT, 11

1911

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE. — FACULTÉ DE DROIT D'AIX

PERSONNEL

MM. Bry, doyen, professeur de Droit romain, chargé des cours de Pandectes et de Législation industrielle.

Jourdan, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Histoire du droit privé (doctorat) et du cours de droit romain, chargé du cours de Droit civil (capacité).

Vermond, assesseur du Doyen, professeur de Droit romain, chargé du cours de Pandectes.

Moreau, professeur de Droit administratif, chargé des cours de Législation financière et de Droit administratif approfondi.

Audinet, professeur de Droit international, chargé d'un cours de Droit civil.

Bonnecarrère, professeur de Droit commercial, chargé des cours d'Enregistrement et Notariat, et de Droit maritime.

Ripert, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil (licence), du cours de Droit administratif (capacité) et des cours de Droit civil approfondi et comparé.

Perroud, agrégé, chargé des cours de Procédure civile et d'un cours de Droit civil (capacité).

Raynaud, agrégé, chargé des cours d'Économie politique (licence et doctorat).

Aubry, agrégé, chargé des cours d'Économie politique (licence) et d'Histoire des doctrines économiques (doctorat).

Dumas, agrégé, chargé du cours d'histoire générale du Droit français.

Donnedieu de Vabres, agrégé, chargé du cours de Droit criminel.

Perrinjaquet, chargé du cours de Droit international public (licence et doctorat).

Rougier, chargé du cours de Droit constitutionnel (licence et doctorat).

Jougla, secrétaire.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

La loi du 6 juillet 1860, qui a créé le service des prêts communaux du Crédit Foncier de France, est une des plus importantes de notre législation économique. Elle n'a pas été étudiée cependant, comme les lois spéciales qui régissent le service des prêts fonciers. On s'en explique aisément les motifs. La banque française de crédit à long terme a été fondée, principalement et originairement, en vue de l'amortissement des dettes hypothécaires privées. Ce n'est qu'ultérieurement, et par surcroît, que son mécanisme a été adapté aux besoins du crédit public local. Les règles générales d'organisation des deux services étant à peu près les mêmes, on a jugé inutile de répéter pour le second ce qui avait été dit du premier.

Si nous avons entrepris une étude spéciale des prêts communaux, c'est donc moins pour rappeler des notions déjà connues que pour nous efforcer de dégager des particularités et préciser des détails propres.

Nous avons surtout voulu lier cette étude à celle de l'activité des communes et du développement de leur passif, depuis le milieu du XIXe siècle.

On sait que les modifications de l'esthétique des villes et le perfectionnement de leurs services sont de date récente. Le mouvement commence à se dessiner sous la monarchie de Juillet; il se développe sous le second Empire et continue de nos jours son expansion.

Les travaux de voirie se manifestent sous les formes les plus grandioses, avec le souci de ménager, au sein des agglomérations, des espaces libres, de faire surgir des îlots de verdure et d'offrir de belles perspectives. Des quartiers malsains sont démolis et, à la place de bâtisses sordides, se dressent des façades claires bordant des voies larges où la circulation est facile et presque silencieuse. Entre les différents quartiers, des rues plus directes abrègent les distances. Des boulevards extérieurs sont créés pour dégager le centre au profit des faubourgs et diminuer la gêne et les dangers du gros charroi.

En ce qui concerne plus directement la salubrité et l'assainissement, des sacrifices énormes sont faits pour l'adduction d'eaux abondantes et pures et l'élimination ou l'utilisation des eaux d'égout.

L'hygiène de l'alimentation est assurée, les approvisionnements et les échanges facilités, par la construction d'abattoirs, de halles et de marchés couverts.

Il y a, à la fois, recherche de plus de commodités et

d'élégances urbaines. Les villes connaissent le louable orgueil d'être plus belles pour l'agrément de leurs habitants et la séduction des voyageurs qui les visitent.

Pour donner satisfaction à cet esprit d'entreprise, des avances sont nécessaires, auxquelles les budgets municipaux ne peuvent pourvoir avec leurs ressources normales. Il faut donc recourir à l'emprunt. Ainsi se constituent les dettes publiques locales[1].

La règle de l'amortissement de ces dettes s'est élaborée, dès le début du XIXe siècle, par réaction contre le système des dettes perpétuelles de l'ancien régime. Quant à la question de l'organisation du crédit communal, elle ne s'est posée que plus tard, lorsque se sont multipliés

[1] La dette de l'ensemble des communes françaises, qui n'atteignait pas 80 millions en 1836, dépassait 2 milliards en 1869, et s'élevait, en 1909, à plus de 4 milliards (4187838069).

Ces chiffres englobent, il est vrai, non seulement les emprunts, mais encore les engagements comportant des payements par annuités. Ainsi, pour prendre un exemple, la dette de Marseille s'élevait, au 1er janvier 1909, à 106915758 francs. Or, les sommes restant dues en capital sur les emprunts proprement dits ressortent à 83783587 francs; la différence représente le total des annuités restant à payer à raison d'acquisitions, de travaux ou de subventions.

La dette de Paris est supérieure à celle de l'ensemble des autres communes (2516705327, contre 1671132742). Elle exige une annuité globale de 124 millions.

Viennent ensuite : Marseille (106915758), Lyon (61995678), Saint-Étienne (41063843), Lille (38341183), Bordeaux (37814594), Rouen (36562731), Toulouse (35791122).

Pour les chiffres qui concernent les seuls emprunts, voir nos tableaux annexes.

les recours aux emprunts, nécessités par les changements à vue opérés à l'intérieur des grandes villes. Il fallait créer un système financier chargé de concentrer des capitaux pour les mettre à la disposition de l'ensemble des autorités locales et de les reconstituer ensuite pour les restituer, petit à petit, à la masse des prêteurs ou obligataires. La réforme qui consistait, en un mot, à *rendre collectif le crédit individuel des communes*, a été réalisée, sous des formes différentes, selon l'expression des tendances nationales, tour à tour, en Angleterre, en France et en Belgique[1].

En France où fonctionnait déjà, en vue des intérêts privés des propriétaires fonciers, une banque de prêts à long terme amortissables, pourvue de puissants moyens d'action et presque incorporée à l'État, il était naturel que le soin de répondre aux besoins de crédit des administrations locales lui fût aussi confié.

Ainsi, depuis 1860, l'établissement de crédit hypothécaire est également banque communale. Son service des prêts communaux a pris autant d'importance que son service des prêts fonciers, de sorte que son vrai titre devrait être celui de *Crédit Foncier et Communal de France*[2].

[1] La question se pose seulement de nos jours en Allemagne, où plus des deux tiers des emprunts municipaux sont représentés par des obligations émises isolément par les villes à des taux de placement très variables.

[2] A la fin de 1909, la valeur nominale des obligations foncières en circulation était de 2656615500 francs; celle des obligations communales, de 1801108300 francs.

Le montant des prêts effectués aux propriétaires d'immeubles, depuis 1853,

Cependant, quelle que soit l'importance de son rôle sur le marché du crédit communal, il n'est pas allé jusqu'à l'absorber et a même été menacé, un moment, d'en être exclu. La loi de 1860 ne lui a conféré, en effet, aucun monopole. Les autorités locales ont conservé la libre disposition de leur crédit individuel. D'autre part, les caisses dépendant du Trésor public, mais douées d'une certaine autonomie, comme la Caisse des Dépôts et Consignations et la Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse, ont employé en prêts communaux des disponibilités de plus en plus étendues. L'examen de la situation du Crédit Foncier vis-à-vis de la concurrence libre du marché et de l'action des caisses publiques doit être un des côtés intéressants de cette étude.

Ce n'est pas seulement aux communes, mais aussi aux départements et aux associations syndicales que le Crédit Foncier a été autorisé à prêter par la loi de 1860. Cette branche de ses opérations a encore été étendue,

s'élevait à 5817175952 francs; celui des prêts aux autorités locales, depuis 1860, à 3942331617 francs; les sommes restant dues sur les premiers étaient de 2115894766 francs, et sur les seconds, de 1941905515 francs.

Les prêts fonciers ne représentent donc qu'un septième de la dette hypothécaire en France, qui était évaluée, en 1904, à 15 milliards (*Rapport* Klotz *sur le Budget de l'Agriculture* de 1905).

Les prêts communaux figurent pour une part plus considérable (près de moitié) dans le passif des autorités locales, qui s'élevait, en 1909, à 5 milliards : 4187838069 pour les communes (*Situation financière* 1909) et 910308521 pour les départements (*Sit. fin.* 1908).

par la loi du 26 février 1862, à tous les établissements publics. La nature juridique de ces différentes personnes administratives étant à peu près la même, on conçoit que les mêmes facilités de crédit leur aient été concédées.

En fait, les communes, étant donné leur nombre ainsi que la multiplicité, l'étendue et la variété de leurs services, ont été les plus importantes clientes du Crédit Foncier. Sur près de 4 milliards qu'il a avancés, de 1860 à 1910, aux administrations locales, plus de 3 milliards sont allés aux municipalités. Ces chiffres disent assez l'importance du rôle qu'il a joué dans le domaine des entreprises édilitaires[1].

On nous reprochera, peut-être, de n'avoir pas englobé dans notre étude les prêts aux départements et aux établissements publics. Nous les avons, à dessein, laissés de côté. Sans doute, beaucoup de considérations qui vont suivre concernent toutes les catégories d'établissements emprunteurs. Mais, comme nous le disions au début, nous avons tenu à lier cette étude à celle de l'activité, des besoins et de la situation financière des

[1] De 1860 à 1910, il a fait aux autorités locales 40207 prêts, représentant 3942331617 francs.

En ce qui concerne les communes seules, le nombre des prêts est de 37386, et le total des sommes, de 3012804782 francs.

Viennent ensuite : les départements (705 prêts d'ensemble de 427892742 fr.), les chambres de commerce (347 prêts de 334986078 francs), les associations syndicales (537 prêts de 123771012 francs), les établissements publics (356 prêts de 25842428 francs), les anciens établissements ecclésiastiques (876 prêts de 17034573 francs).

municipalités. Or, à ce point de vue, on ne contestera pas qu'il y ait de grandes différences entre leurs recours au crédit et ceux des autres autorités locales. Les relations du Crédit Foncier et des départements, des chambres de commerce, des associations syndicales, seraient aussi intéressantes à examiner; mais le sujet nous paraît mériter d'être traité à part, sous forme de monographies détachées.

Avant de clore ce préambule, nous tenons à faire connaître quels ont été les documents dont nous nous sommes servis dans nos recherches.

Pour nous rendre compte des progrès de la vie municipale, nous avons eu recours aux renseignements fournis par le *Bulletin de statistique et de législation comparée,* du ministère des Finances, et aux *Rapports sur la situation financière des communes,* publiés par le ministère de l'Intérieur[1]. D'autre part, nous avons con-

[1] Cette documentation est de date récente. La publication annuelle de la *Situation financière des communes* a été commencée en 1878 (L. fin. 30 mars 1878, art. 8. *Circ. Min. Int.* 4 janvier 1878; 6 décembre 1890).

Elle débute par la situation en 1876. Antérieurement on ne trouve que des rapports incomplets sur la situation en 1806, 1836, 1846, 1862, 1868 et 1871.

La *Situation* en 1891 comprend, pour la première fois, un historique et un état de l'ensemble des dettes communales, avec tableaux et cartogrammes (Melun, Imprimerie administrative, 1892. Voir aussi *Bull. Stat.* sept. 1892, p. 275).

Pour les colonies, l'établissement annuel de statistiques financières a été prescrit par la *Circ. Min. Col.* du 25 mars 1905.

sulté la collection du *Bulletin des lois* pour relever, dans les textes d'autorisation d'emprunts, les indications sur leur montant, leur destination, leur taux et la durée de leur amortissement.

Parallèlement à l'étude de ces documents officiels, nous avons poursuivi la lecture des *Comptes rendus* présentés aux assemblées générales des actionnaires par les gouverneurs du Crédit Foncier de France[1]. Les plus intéressants sont ceux afférents à la période de début : on y trouve d'utiles indications dues à la plume du comte de Germiny et de Louis Frémy. Il faut y ajouter ceux des années 1878 à 1880 et 1891 à 1893 : périodes marquées par l'administration de M. Albert Christophle, dont on a pu discuter les méthodes financières, mais dont le nom reste attaché aux grandes conversions de 1879 et 1892, qui ont permis à l'établissement de surmonter les crises les plus graves qu'il ait eu à traverser.

Ces comptes rendus sont complétés, dans les publications annuelles, par des tableaux soigneusement établis. On peut regretter cependant une lacune. S'il existe, pour chaque catégorie d'emprunteurs (communes, départements, associations syndicales, chambres de commerce, etc.), un compte du nombre des prêts et de la totalité des sommes prêtées, ce compte distinct fait défaut en ce qui concerne l'amortissement. Il est impos-

[1] Leur publication a été faite au *Journal officiel,* jusqu'en 1874.

sible de dégager le solde des capitaux restant dus par chaque groupe de personnes administratives. Il serait pourtant intéressant de connaître le chiffre du passif dont les communes seules sont redevables[1]. On peut se livrer à des calculs approximatifs, mais la précision mathématique serait préférable.

Cette étude est divisée en quatre parties qui correspondent : à l'historique de la création du service des prêts communaux du Crédit Foncier de France, aux principes généraux de son organisation et de son fonctionnement, à ses relations avec l'épargne d'une part, les besoins des communes de l'autre, et enfin aux détails techniques de réalisation des opérations.

Dans un premier chapitre, nous examinerons quelle était la situation du crédit communal en France au début du XIXe siècle, en quels termes s'est posé le problème de sa centralisation et comment le second Empire a été amené à adapter, par la loi du 6 juillet 1860, le Crédit Foncier de France à la fonction de banquier des communes.

Le second chapitre sera consacré aux ressources financières du service et à la réglementation du principe de spéculation qui dirige son fonctionnement.

[1] Nous connaissons les chiffres de deux années. En 1878, les sommes dues par les communes au Crédit Foncier s'élevaient à 218 millions (soit le tiers de l'ensemble de leurs dettes), et en 1891 à 607 809 104 (soit la moitié) — *Sit. fin.* 1891, p. LI —

Nous suivrons, dans le troisième chapitre, le développement des relations des communes avec l'établissement prêteur, depuis 1860 jusqu'à nos jours, précisant, avec l'évolution économique et politique, la destination des emprunts et l'amélioration de leurs conditions.

Enfin le quatrième chapitre traitera du contrat de prêt, des formalités qui entourent sa conclusion, de ses clauses et stipulations et des détails de son exécution[1].

[1] En ce qui concerne la centralisation du crédit communal à l'étranger, nous nous bornerons à exposer les systèmes types : celui de la Belgique et celui de l'Angleterre, qui répondent à des formes et des principes différents : la coopération, avec la société du *Crédit communal de Belgique*, la nationalisation, avec la *Public Works loan Commission*. Mais, au lieu de rejeter cet exposé, comme il est coutume, dans un chapitre final, nous procéderons par rapprochements avec le texte, au moyen de notes, de façon à placer le mécanisme étranger en regard du français, pour être mieux fixés sur leur valeur comparative.

Çà et là nous signalerons aussi, en notes, les divers établissements étrangers procédant des systèmes français, anglais ou belge.

LES COMMUNES
ET LE CRÉDIT FONCIER

CHAPITRE I

CAUSES HISTORIQUES ET ÉCONOMIQUES DE L'ADAPTATION DU CRÉDIT FONCIER DE FRANCE AU CRÉDIT COMMUNAL

§ 1. — *Les emprunts municipaux au début du XIXe siècle.*

Si l'endettement municipal a pris des proportions considérables au cours du XIXe siècle, il serait inexact d'affirmer qu'il y a là une manifestation entièrement nouvelle de la vie publique locale. Les communes ont aussi contracté des emprunts sous l'ancien régime[1]; mais c'était moins pour leurs propres besoins que pour les *services du roi*[2], de même qu'aujourd'hui elles pro-

[1] Dans une savante étude sur les *Commencements du crédit public en France*, M. Paul Cauwès montre que le crédit des communes a même *devancé* celui de l'État (*Revue d'économie politique*, 1895, p. 97 et 825, 1896, p. 407).

[2] La royauté empruntait *sous le couvert* des villes, parce qu'elles offraient

curent encore à l'État les fonds d'établissement de services nationaux.

Les villes versaient des subsides au Trésor royal, soit pour participer aux frais des guerres, à la solde et à l'équipement des troupes, soit pour racheter des taxes anciennes ou être exonérées des nouvelles, soit à titre de dons gratuits. Généralement, lorsqu'il était fait appel à leur aide, des arrêts du conseil les autorisaient à percevoir de nouveaux impôts. Elles empruntaient alors les sommes qu'elles devaient immédiatement verser et s'engageaient à servir aux prêteurs une rente garantie par le produit des impôts[1]. Il y avait des rentes municipales viagères et des rentes perpétuelles, de revenu variable (au denier douze, seize, vingt). Les autorités municipales, pour payer des arrérages moindres, préféraient constituer des rentes perpétuelles. En 1793, le passif des communes comprenait des dettes qui remontaient à plus d'un siècle.

Tels étaient, à grands traits, les caractères du crédit communal sous l'ancien régime. Nous n'insisterons pas, car ce sont ses manifestations modernes qui doivent seules nous intéresser.

des garanties d'administration supérieures, étant pourvues d'institutions régulières et libres. « Isolés, les capitaux eussent été sans action comme « sans défense. La Ville les a colligés, les a même attirés du dehors; elle « s'en est faite la gardienne, avec l'autorité et le crédit moral appartenant « à son échevinage. » (Cauwès, *loc. cit.*, 1895, p. 865.)

[1] S'il n'y avait affectation d'une source spéciale de revenus, les rentes étaient garanties par une hypothèque sur l'Hôtel de Ville. (Voir sur l'historique des rentes ainsi constituées, à Paris, sous François Ier, Cauwès *loc. cit.*)

Au surplus, ces dettes contractées sous la Monarchie ne sont d'aucun poids dans l'état du passif municipal contemporain. La Révolution, nationalisant les biens des communes, nationalisa aussi leurs dettes[1]. Sur le rapport de Cambon, la Convention les confondit avec les dettes générales de l'État, lors de la création du Grand-Livre[2].

Ainsi libérées des dettes anciennes, lorsque les villes vont commencer à en contracter d'autres, des procédés financiers nouveaux s'imposeront à leur prudence. Prévenues contre les abus des rentes perpétuelles, elles s'efforceront d'opérer le remboursement du capital mis à leur disposition, sinon à échéance fixe, ce qui est impossible, du moins dans un certain délai. Le principe de la limitation de la durée des engagements prévaudra désormais[3]. Allant d'abord, par réaction, aux solutions

[1] Elles étaient évaluées à 25 millions de rentes. A cette somme devaient être ajoutées 62700000 livres (soit 61928750 francs) de rentes sur l'Hôtel de Ville de Paris. (Texte du *Rapport* sur la dette publique et les moyens de la consolider. *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, 1793, XVII, p. 777 et suiv.)

[2] Cette *novation* par changement de débiteur, sans le consentement des créanciers ni même du débiteur initial, accomplie par le D. L. 24 août 1793 (*Collection des lois et décrets,* DUVERGIER, t. VI), devait léser les intérêts des créanciers des communes. On sait, en effet, que la dette publique nationale fut réduite au *tiers consolidé* (L. 9 vendémiaire an VI); les deux autres tiers étant convertis en bons d'acquisition des biens nationaux, sorte d'assignats dont la valeur réelle tomba à 10 %.

[3] M. Cauwès en a donné une justification rationnelle : « Le public accor-
« derait moins volontiers un crédit indéfini à une cité qu'à une nation;
« l'instabilité des administrations municipales pourrait empêcher d'avoir
« une foi absolue dans un avenir éloigné. » (*Précis du Cours d'économie*

extrêmes, on passera de la forme des dettes à durée illimitée à celle des emprunts à capital remboursable dans un très petit nombre d'années. Mais il faudra se départir de cette rigueur, lorsque s'ouvrira l'ère des grands travaux. On aboutira ainsi aux procédés contemporains de l'amortissement répartissant équitablement la charge du remboursement, entre le présent et l'avenir, dans un délai variant suivant l'importance de l'opération, la destination des fonds, la situation financière de la commune[1].

On essayera, dans les pages qui vont suivre, de dégager cette évolution du crédit communal, au cours de la première moitié du XIXe siècle, et on montrera comment le second Empire a été amené, pour faciliter le développement de ce crédit, à lui appliquer le mécanisme créé pour l'amortissement de la dette hypothécaire.

C'est encore sous la forme de constitution de rentes perpétuelles, qu'au lendemain du premier Empire, à la

politique, 1re éd., 1880, p. 667, note.) Nous préférons y voir un fait d'expérience ; si les municipalités passent, comme les gouvernements, il y a permanence de la personnalité des communes.

[1] On trouve encore de nos jours quelques survivances de rentes perpétuelles. Mais elles ne dérivent pas d'emprunts ; elles ont été constituées soit à titre onéreux (à la suite d'acquisition d'immeubles), soit à titre gratuit (subventions). Ainsi au budget de Marseille figurent deux inscriptions d'annuités perpétuelles servies aux hospices et au bureau de bienfaisance.

fin de 1815, Paris emprunta pour solder les frais de l'occupation par les Alliés[1].

Les premiers emprunts contractés sous la forme d'obligations amortissables n'apparaissent qu'en 1817; ils offrent déjà les principaux caractères des émissions contemporaines, avec l'adaptation aux valeurs mobilières du système des loteries.

Paris se procura de cette façon 31 millions, pour racheter une partie des rentes créées en 1815, payer les dépenses d'assistance entraînées par la disette de 1816 et achever les abattoirs[2].

En province, Bordeaux fit, le premier, l'essai du prêt amortissable. Il s'était fait consentir, en 1808 et 1812, diverses avances par la Caisse d'amortissement et la Caisse du domaine extraordinaire[3], notamment pour

[1] O. des 13, 26 septembre 1815, autorisant la création d'un million de rentes au denier vingt. (*Bul.* n° 28, 1815, 1, p. 272.)

[2] O. du 14 mai 1817 (*Bul.* n° 156, 1817, 1, p. 433) autorisant la création de 33000 obligations au porteur, de 1000 francs. Elles rapportaient 6 0/0 d'intérêt et étaient remboursables en 12 ans, avec primes et lots déterminés par le sort et dont l'importance allait en augmentant chaque année, variant de 5 francs à 20000 francs la première et de 180 à 50000 la dernière.

[3] On désignait sous le nom de *Caisse du Domaine extraordinaire,* l'administration chargée de gérer les biens mobiliers et immobiliers que Napoléon Ier s'était attribués par voie de conquêtes ou de traités (S. C. 30 janvier 1810, titre 2, art. 20 à 30). Ces biens servaient principalement à récompenser les soldats et fonctionnaires. Au moment du blocus continental, ils permirent de faire exceptionnellement des avances à des manufacturiers. Il y eut aussi quelques placements en prêts communaux.

La loi du 16 mai 1818 réunit le domaine extraordinaire à celui de l'État.

Quant à la *Caisse d'Amortissement,* organisée en l'an 8 et l'an 9, pour assurer le remboursement en numéraire des obligations émises par les Receveurs généraux, en avancement d'impôts, et pour servir à l'extinction

distribution de soupes économiques. La situation financière étant devenue difficile, une ordonnance du 29 octobre 1817[1] l'autorisa à se procurer de nouveaux capitaux pour consolider sa dette flottante et pourvoir à l'exécution de grands travaux (démolition du château Trompette, nivellement et agrandissement de différentes rues et places). L'ordonnance d'autorisation laissait à la ville le choix entre la création de rentes au denier vingt et la négociation d'obligations amortissables. Les édiles bordelais, sur la proposition de leur maire, le vicomte de Gourgue, adoptèrent le second procédé et traitèrent avec quatre négociants qui versèrent le capital nécessaire, soit 2 millions, en échange de 2129 obligations de 1000 francs, rapportant 6 % et remboursables en douze ans, avec primes[2].

En 1827, Lyon se procurait, également par création d'obligations remboursables en douze ans, un peu plus de 3 millions pour aménager la presqu'île Perrache, établir des conduites d'eau, construire le quai du duc de Bordeaux et édifier le Grand Théâtre.

progressive de la dette publique, elle était alimentée principalement par les prix de vente des biens nationaux. (L. L. 6 frimaire an 8 et 30 ventôse an 9.)

Ses services furent successivement étendus à la gestion des cautionnements, des dépôts et des consignations judiciaires. Mais, en 1816, son importance s'est trouvée diminuée, par suite de la création de la Caisse des Dépôts et Consignations. Elle n'a plus continué à fonctionner que pour l'amortissement de la dette, par achats de rentes, et a été définitivement supprimée par la loi du 16 septembre 1871.

[1] (*Bul.* nº 181, 1817, 2, p. 309.)

[2] Traité approuvé par O. 10 décembre 1817 (*Bul.* nº 190, 1817, 3, p. 457).

Ce sont là les seules grandes opérations jusqu'en 1830. Les recours des communes au crédit demeurent rares et isolés.

Des tendances nouvelles s'accusent sous la monarchie de Juillet. Le gouvernement inaugure le système des subventions[1], destinées à stimuler l'activité des conseils municipaux dans l'exécution de travaux qui présentent surtout un caractère d'intérêt national. Des emprunts sont ainsi contractés pour construction de quartiers de cavalerie, de collèges, d'entrepôts de douanes, etc. Les délais d'amortissement sont de six à dix ans. Ils n'atteignent qu'exceptionnellement vingt ans.

En 1832, on trouve une importante application du crédit communal sous la forme d'obligations amortissables. C'est l'emprunt de 40 millions de la ville de Paris[2].

Marseille fait ses premiers grands appels au crédit, entre 1839 et 1847. Ils sont destinés à assurer la construction du canal de 82 kilomètres amenant les eaux de la Durance dans tous les quartiers de la ville pour l'alimentation de ses habitants[3]. Des canalisations, des réser-

[1] L. 6 novembre 1831 (*Bul.* n° 47, 1832, 1re p., t. 3, p. 31).

[2] Autorisé par L. 29 mars 1832 (*Bul.* n° 70, 1re p., t. 4, p. 145).

L'emprunt avait été adjugé à 4,87 0/0, savoir 4 0/0 d'intérêt et 0,87 0/0 à distribuer en primes et lots. Les obligations, cédées à 954,30, aux banquiers adjudicataires, étaient remboursables à 1000 francs, en 20 ans, par voie de tirage au sort. A chaque tirage, les seize premières sorties de la roue étaient remboursables à 50000 francs.

[3] Les travaux, déclarés d'utilité publique par la L. 4 juillet 1838, furent exécutés, sous la municipalité Consolat, « aux frais et pour le compte de

voirs, des fontaines et des usines hydrauliques sont aussi créées, à la même époque, à l'aide de fonds d'emprunt, à Reims, Rennes, Poitiers, Saint-Étienne, etc. Le service de l'alimentation en eaux potables est, peut-on dire, à l'origine de l'endettement municipal moderne.

Mais, à part ces quelques exemples, les premiers pas dans la voie des engagements à longue échéance restent prudents, pendant toute la première moitié du XIXe siècle. Si le principe électif[1] commence à jouer un rôle dans le développement de l'esprit d'entreprise édilitaire, il ne faut pas oublier qu'il est tempéré par le système du suffrage censitaire. Il faut souligner aussi l'influence modératrice apportée, par l'adjonction des contribuables les plus imposés, au vote des contributions extraordinaires[2].

Cependant des besoins de transformation se faisaient sentir dans toutes les grandes villes. Depuis longtemps, on raillait les embarras de Paris; non seulement c'était

la ville, » conformément au tracé de l'ingénieur de Montricher. (*Délibération du Conseil municipal* du 12 juill. 1838.)

Le total des emprunts contractés dans ce but s'est élevé à 56 millions, remboursables au moyen des produits des concessions d'eau, d'une surtaxe sur les farines et de 5 centimes additionnels.

[1] Introduit dans l'administration municipale par L. 21 mars 1831 (art. 10).

[2] L'adjonction des plus imposés établie au nom de la garantie du droit de propriété par L. fin. 15 mai 1818 (art. 39 et 40) et réglementée par L. 18 juillet 1837 (art. 42) avait été critiquée, dès le début, par des orateurs libéraux comme Royer-Collard. Elle n'a été abrogée que par L. 7 avril 1882.

une capitale qui manquait de splendeur, mais son hygiène même laissait à désirer. Un projet d'emprunt d'assainissement de 60 millions était déposé en 1847, par le comte de Rambuteau : ces chiffres paraissent timides aujourd'hui.

Cette même année 1847, des symptômes de crise apparaissent en province. Des municipalités qui n'avaient pas osé aborder la réalisation de grands programmes, sont obligées d'emprunter pour distribuer des secours aux ouvriers sans travail, abaisser le prix du pain ou créer des ateliers de charité[1]. La plupart des lois d'autorisation votées par l'Assemblée nationale se réfèrent aux mêmes objets. Paris devait se procurer 25 millions, en 1849, pour subvenir aux besoins de son budget, accrus par la distribution des bons de pain. Ces recours au crédit, pour équilibrer les finances municipales épuisées par les entraînements humanitaires, se prolongèrent jusqu'en 1856.

Les erreurs du socialisme sentimental avaient conduit cependant au régime autoritaire. Donnant l'illusion du retour aux véritables principes économiques, la politique impériale semblait propice à la reprise des affaires et au développement des combinaisons financières. Il entrait dans ses vues de favoriser, sur toute l'étendue du territoire, l'exécution de grands travaux afin d'ouvrir

[1] Beaucoup de grandes villes, notamment Angers, Lille, Limoges, Nantes, empruntent, dans ce but, plusieurs centaines de mille francs, généralement remboursables en 5 ans.

aux capitaux de larges débouchés et de donner à la main-d'œuvre, au sortir d'une longue crise, l'espoir de salaires élevés. L'extension et la rénovation des villes vont s'accomplir, presque d'un coup, entraînant des dépenses qui pèseront lourdement, jusqu'à la fin du XIXe siècle, sur les budgets de Paris, Marseille, Lyon, Lille et de la plupart des grandes agglomérations.

Les travaux de constructions urbaines avaient été, jusque-là, effectués sur la seule initiative des propriétaires et entrepreneurs. L'autorité municipale avait seulement fixé les alignements. Les transformations ne pouvaient être réalisées que selon un plan général officiel, dont l'exécution devait nécessiter des opérations multiples : études préliminaires, compromis avec les propriétaires à exproprier, évaluations des terrains; — et provoquer de nombreux frais : avance des indemnités foncières et locatives, démolition des vieilles constructions, mise en état de viabilité, canalisations nouvelles. La loi du 3 mai 1841 limitait l'expropriation aux immeubles à incorporer au domaine public, réservant au propriétaire seul le droit de requérir l'acquisition totale dans les cas prévus par l'article 50. Pour faciliter l'exécution des plans de voies nouvelles, il fallait faire produire à l'expropriation des effets plus étendus. Le décret-loi du 26 mars 1852, relatif aux rues de Paris, mais applicable aux villes de province sur leur demande, confère à l'Administration le droit de comprendre dans l'expropriation : 1° la totalité des immeubles atteints,

lorsque les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permette d'y élever des constructions salubres; 2° les immeubles en dehors des alignements, lorsque leur acquisition est nécessaire pour la suppression d'anciennes voies publiques jugées inutiles. Enfin le même texte donne à l'Administration le droit de réunir les hors ligne aux propriétés contiguës, en acquérant ces dernières soit à l'amiable, soit même par expropriation. Ainsi, par une dérogation importante à la loi de 1841, l'expropriation eut tendance à s'étendre de la superficie des futures voies publiques aux terrains en bordure appelés à bénéficier d'une plus-value importante et devant faire l'objet de reventes au profit de la ville, à des conditions avantageuses[1].

Pour l'exécution des travaux, deux moyens s'offraient au choix des municipalités : 1° l'exécution directe par la ville, qui assumait tous les risques d'indemnités et de revente des hors ligne et dont les services devaient procéder à toutes les études et opérations nécessaires; 2° la concession à une compagnie apportant ses capitaux et sa compétence spéciale pour solutionner l'affaire. C'est le second moyen qui a prévalu. Il a engagé quand même les finances municipales. Les compagnies, ne voulant pas courir entièrement le risque de payer les indemnités exagérées fixées par le jury, se sont fait

[1] Il est vrai, le Conseil d'État, sous prétexte d'éviter les spéculations municipales, se montra très rigoureux dans son interprétation du D. 26 mars 1852.

garantir par les municipalités au delà d'un certain chiffre, ou bien elles ont exigé le versement d'une subvention fixe.

En moins de vingt ans, le préfet Haussmann, avec la collaboration de l'ingénieur Alphand, opéra la métamorphose de Paris[1]. Son plan général comprenait trois réseaux ou séries d'opérations, dont l'exécution fut presque simultanée. Il importe d'en reproduire les principales lignes, pour donner une idée de la grandeur de la tâche. Dans le premier réseau entrent les travaux d'achèvement de la rue de Rivoli, l'ouverture du boulevard du Centre (Sébastopol) et de l'avenue Victoria, la construction des halles, le dégagement des abords de l'Hôtel de Ville, du Théâtre-Français et de la colonnade du Louvre. Aux grandes opérations du second réseau se rattachent l'ouverture de nombreuses avenues sur la fastueuse promenade des Champs-Élysées, la création du boulevard du Prince-Eugène (Voltaire) et du boulevard Haussmann. Le troisième réseau comprend les rues Lafayette, de Rennes, Solférino et la place de l'Opéra. Enfin la plus importante opération consiste dans l'incorporation à l'agglomération parisienne, avec amélioration des services municipaux et assujettissement

[1] On trouvera un historique de cette transformation de la capitale dans les travaux préparatoires de la L. 19 avril 1869, approuvant la convention entre la Ville et le Crédit Foncier. Voir notamment le *Rapport* au Sénat de M. le Procureur général Delangle (D. 1869. 4. 32). Voir, d'autre part, sur les dépenses d'exécution, l'ouvrage de M. Gaston Cadoux : *Les Finances de la Ville de Paris, de* 1798 *à* 1900 (Berger-Levrault, 1900).

à l'octroi, de tous les quartiers de la périphérie, tels que Passy, Auteuil, les Batignolles, Montmartre, qui étaient, jusque-là, autant de communes distinctes[1].

Une même fièvre d'activité créatrice s'emparait des grandes villes de province. Les conseils municipaux étaient alors présidés par des maires nommés par l'empereur. Des considérations d'ordre politique, dominant les nécessités économiques, poussaient ces administrateurs à l'exécution immédiate et rapide de grands travaux.

La prospérité croissante du commerce maritime de Marseille avait rendu nécessaire, en 1844 et 1853, la création des bassins de la Joliette et d'Arenc. Comme ils étaient éloignés du centre séculaire de l'activité marseillaise, il fallait, pour les relier à la Cannebière, percer la butte couverte de vieilles maisons dominant le Vieux-Port. Une société immobilière se créa dans ce but, sur l'initiative du banquier Mirès. Elle ouvrit une grande artère moderne, la rue Impériale, l'actuelle rue de la République.

A Lyon, par suite de l'augmentation rapide de la population qui, de 1854 à 1860, s'était accrue d'un huitième, le centre du commerce et des affaires compris entre la Saône et le Rhône se trouvait menacé d'aban-

[1] Quelques-unes des opérations décidées de nos jours, avec partie des fonds de l'emprunt de 900 millions, voté en 1909, ne sont que l'achèvement du plan Haussmann-Alphand (notamment la prolongation du boulevard Haussmann et de la rue de Rennes).

don. Aucun agrandissement n'était possible à l'ouest, sur la rive droite de la Saône dominée par la colline de Fourvières, ni au nord, borné par les hauteurs de la Croix-Rousse. Tout le mouvement de construction se portait à l'est, sur la rive gauche du Rhône, vers la Guillotière et les Brotteaux. Pour conserver aux quartiers de Bellecour et des Terreaux leur situation prépondérante, pour sauver la *cité,* il fallait la transformer. C'est à cette œuvre que le préfet Vaïsse consacra ses efforts[1].

De grands travaux étaient aussi exécutés à Bordeaux, Toulouse, Rouen, Le Havre, Clermont-Ferrand, Toulon, etc. Partout des projets s'élaboraient, des combinaisons se faisaient jour. Lille démolissait ses vieilles fortifications et s'annexait ses quartiers suburbains. Bordeaux amenait les eaux du Taillan, Saint-Étienne celles du Furens, Roubaix et Tourcoing celles de la Lys. Nos ports maritimes et fluviaux s'efforçaient d'adapter leur outillage aux besoins nouveaux de la navigation à vapeur, et les municipalités contribuaient, avec les chambres de commerce, aux dépenses nécessaires.

Le mouvement d'extension et d'embellissement urbains gagnait les centres secondaires. Un ensemble de circons-

[1] Les travaux de percement de la rue Impériale furent commencés dès 1854. Cette première grande artère ouverte, les réclamations des propriétaires et commerçants des rues voisines firent décider la création d'une grande voie parallèle, la rue de l'Impératrice (de l'Hôtel-de-Ville). A peu près à la même époque se placent l'ouverture de la rue Centrale et la construction du Palais de la Bourse.

tances économiques concourait à tirer de leur torpeur nos petites villes de France. Les voies ferrées se multipliaient, de nouveaux embranchements étaient ouverts à la circulation. Les principaux chefs-lieux étaient desservis, les grands ports atteints. Les localités qui bénéficiaient d'une intensité de vie, due à l'augmentation du courant des échanges, étaient dans la nécessité de se transformer. De nouveaux édifices devaient être construits. Les services municipaux avaient besoin d'être étendus et perfectionnés, l'outillage édilitaire renouvelé.

§ 2. — *Le problème de l'organisation du crédit communal.*

Que fallait-il aux municipalités pour leur permettre d'accomplir tous ses travaux? Des capitaux mis à leur disposition, pour une durée étendue et aux conditions les moins onéreuses.

Presque tous les emprunts contractés jusque-là étaient remboursables dans des périodes très courtes[1]. Aucun

[1] Il en était ainsi même lorsqu'il s'agissait de travaux, comme l'adduction d'eaux potables, dont les bienfaisants effets sont appelés à durer indéfiniment. Reims remboursait, en 5 ans, un emprunt de 400 000 francs contracté en 1839, pour la distribution des eaux de la Vesle; Nantes, en 10 ans, un emprunt de 600 000 francs, autorisé en 1852, pour la distribution des eaux de la Loire.

Exceptionnellement, un des grands emprunts de Marseille, pour la construction du canal de la Durance, était amortissable en 20 ans, et celui de Bordeaux, pour l'amenée des eaux du Taillan, en 25 ans.

texte législatif ne l'imposait aux communes. C'est de leur propre initiative et d'ailleurs en pleine conformité de vues avec le pouvoir central que, par réaction contre le système des rentes pratiqué sous l'ancien régime, elles s'efforçaient de rembourser rapidement leurs dettes.

Cependant, il ne pouvait pas être possible de concilier cette prudence financière avec la soif d'entreprises qui se manifestait, comme on l'a vu, de toutes parts. Pour que la charge des nouveaux emprunts fût aisément supportée par les contribuables, il fallait que le remboursement s'en effectuât par fractions minimes échelonnées sur une longue suite d'années. Dès le début, le gouvernement impérial manifesta sa volonté de faciliter l'extension des délais d'amortissement. Cette tendance se révèle dans une loi des 10, 15 juin 1853 qui donne à l'empereur le droit, pendant l'intervalle de la session du Corps législatif, de 1853 à 1854, d'autoriser, par décrets, les départements et les communes dont les revenus excédaient 100000 francs, à convertir leurs dettes exigibles en dettes remboursables à long terme, par annuités[1]. Le projet gouvernemental portait à cinquante ans le terme extrême de remboursement. Lors des débats au Corps

[1] C'est pour la première fois que le mot de *conversion* figure dans l'intitulé d'une loi sur les finances locales, pour exprimer la transformation des dettes à capital exigible, en dettes remboursables par annuités. De nos jours, où tous les emprunts municipaux sont amortissables, les opérations dites de conversion ont presque toujours pour but la réduction du taux d'intérêt et la prorogation de la durée des annuités.

législatif, le marquis d'Andelarre, député, présenta un amendement ayant pour but de le restreindre à vingt-cinq ans. Il est intéressant de trouver dans le discours de M. d'Andelarre quelques-uns des arguments qui sont encore présentés de nos jours à l'encontre des emprunts à long terme[1]. Le rapporteur, M. de Talhouët, répondit que certaines localités étaient dans l'impossibilité de se libérer dans un délai très court, et qu'elles espéraient trouver dans le développement du crédit à long terme des facilités pour exécuter leurs grands travaux. La loi fut votée, avec le délai de cinquante ans considéré comme limite extrême de remboursement d'une dette par une commune. Mais aucune autorisation ne fut sollicitée du Gouvernement, pendant l'intervalle de ses-

[1] Plus un service d'annuités se prolonge, disait l'orateur, plus il constitue un pesant fardeau. Les travaux réalisés successivement ont plus d'utilité que ceux effectués d'un coup. L'avenir ne doit pas être imprudemment engagé. Au bout de 10 ans, l'œuvre exécutée au moyen d'un emprunt remboursable en 50 ans pourra n'être plus conforme aux besoins de l'époque, et cependant on devra s'en contenter pendant 40 ans encore (Séance du 28 mai 1853, *Moniteur* du 30).

Comparez les idées développées de nos jours, avec une grande ampleur de vue en même temps qu'une grande précision mathématique, par M. André Lefèvre, dans son *Rapport général sur le budget supplémentaire de Paris de* 1905, et voyez la discussion à laquelle ce rapport a donné lieu à la Société d'Économie politique de Paris, le 5 mai 1905 (*Journal des Économistes*, mai 1905, p. 245). M. Lefèvre soutient que les ressources ordinaires du budget alimentées par l'impôt peuvent suffire, dans certains cas, à la réalisation des programmes de grands travaux. Il convient seulement d'étendre la durée d'exécution et d'échelonner les payements. Un de ses arguments contre l'exécution immédiate à l'aide de fonds d'emprunts à long terme, est qu'elle détermine un afflux d'ouvriers étrangers et provoque, après la cessation des travaux, des crises de chômage.

sion qu'elle prévoyait[1]. Son texte n'a donc qu'une valeur épisodique. Il ne suffisait pas de permettre aux communes d'emprunter à longue échéance, il fallait mettre des capitaux à leur disposition. Cette solution pratique ne pouvait être fournie que par un établissement central de crédit à long terme qui, grâce à l'importance de ses opérations et du roulement de ses fonds, pourrait se prêter à toutes les combinaisons d'amortissement.

Les moyens financiers de réalisation des emprunts communaux étaient de deux sortes : l'adjudication avec publicité et concurrence[2] et le traité de gré à gré avec la Caisse des Dépôts et Consignations.

L'adjudication était surtout employée pour les grosses opérations. Mais ses résultats, à défaut de concurrence, étaient onéreux. Il y avait deux systèmes : celui du moindre intérêt ou adjudication au rabais (adopté pour l'emprunt de Paris de 40 millions, en 1832[3]), et celui de l'offre la plus élevée en capital, ou adjudication sur surenchère (adopté pour l'emprunt de Paris de 25 millions, en 1849). Le montant de l'emprunt était versé

[1] Nous avons vainement recherché, dans le *Bulletin des lois,* un seul décret rendu en conformité de ses dispositions.

[2] L'emprunt de Paris de 1817 avait fait l'objet d'un traité passé, sans publicité ni concurrence, avec un groupe de banquiers parmi lesquels Rothschild et Louis Goupy. Les banquiers s'engageaient à remettre, en un an, 31 millions à la Ville, qui leur délivrait 33 000 obligations de 1 000 francs.

[3] Les 40 000 obligations remboursables à 1 000 francs avaient été cédées au banquier adjudicataire au prix de 954 fr. 30 chaque. La Ville touchait ainsi 38 172 000 francs et s'engageait à rembourser 40 millions.

par les adjudicataires en échange d'obligations qu'ils plaçaient ensuite[1]. Leur valeur d'émission se tenait presque toujours aux abords de 1000 francs[2]. Forme toute nouvelle de la fortune privée, on ne pouvait compter pour le placement de ces titres d'engagement à long terme que sur la bourgeoisie riche et éclairée qui exigeait un revenu élevé, au moins égal à celui de biens immobiliers. Couramment, l'intérêt de 5 % se trouvait augmenté d'une prime de remboursement de 1 %. Des emprunts avaient même été émis à 6 % avec prime ; de sorte que leur taux de placement était supérieur au taux légal de l'intérêt de l'argent fixé par la loi de 1807[3].

Le traité avec la Caisse des Dépôts et Consignations échappait aux risques de l'adjudication ; son taux d'intérêt ne dépassait jamais 5 %, et il était généralement inférieur. M. de Rémusat, ministre de l'Intérieur, le recommandait, en 1840, au choix des municipalités[4]. Le moyen est préférable à tous égards, disait-il, en ce qu'il sim-

[1] Dans les procès-verbaux d'adjudication on voit figurer comme soumissionnaires les principaux banquiers de l'époque, les Rothschild, Pereire, Bechet-Dethomas, Émile Erlanger, Goupy, de Paris; Raphaël Erlanger, de Francfort; Kœnigswarter, Oppenheim, de Bruxelles.

[2] Obligations de Bordeaux de 1817; Paris 1817, 1832, 1849, 1852; Lyon 1827, 1856; Marseille 1839, 1844, 1849, 1852.

[3] La charge de l'emprunt de Paris de 1817, cédé au groupe Rothschild, Goupy et Cie, ressortait à 7,54 % (6 % d'intérêt et 0,54 % de primes et lots). Il faut ajouter les 2 millions représentant les profits des banquiers, qui, répartis sur l'ensemble de l'opération, constituaient une charge additionnelle.

[4] *Circ. Min. Int.* 12 août 1840 (*Dalloz*, J. G., v° Commune, 2511).

plifie les formes et procure à la commune des facilités qu'elle ne rencontre pas toujours dans le concours des particuliers.

Faisant suite à la Caisse d'Amortissement, la Caisse des Dépôts et Consignations fut organisée, sous sa forme moderne, en 1816, pour recevoir les sommes consignées, soit volontairement, soit par décision judiciaire, soit par autorité de la loi. Elle devait servir aux ayants droit l'intérêt des sommes dont ils étaient crédités; d'où la nécessité de rechercher des placements. Pour certains fonds, un emploi déterminé fut, dès le début, prescrit par des textes législatifs. A défaut de texte, c'est au directeur général que fut dévolu le soin de fixer, après avis de la Commission de surveillance, l'emploi soit en rentes françaises, soit en bons du Trésor, soit en prêts aux départements et aux communes.

C'est à partir de 1822 que la Caisse a commencé à consentir des avances aux communes[1]. Mais elle devait moins se préoccuper de faciliter leurs besoins de crédit que de rechercher pour ses fonds un placement sûr. Il est évident que sa véritable fonction n'a aucune relation directe avec le crédit communal. Les exigences de sa trésorerie ne lui permettaient pas de favoriser l'essor des municipalités dans la voie des engagements lentement amortissables. En 1840, la durée de ses prêts ne

[1] Son premier prêt a été consenti à Dunkerque, pour les travaux de rétablissement du port.

pouvait excéder douze ans. En 1858, la Commission de surveillance, estimant que ce terme *n'était plus en rapport avec la situation du fonds de roulement*, le réduisait à six ans[1]. Les villes autorisées à emprunter généralement à des termes plus longs devaient, pour traiter avec la Caisse, restreindre leurs demandes aux sommes que leurs finances leur permettaient d'amortir rapidement[2].

D'autre part, les disponibilités qu'elle pouvait engager ne pouvaient suffire aux besoins qui allaient grandissant.

A partir de 1837, il est vrai, elle avait été chargée de la gestion des fonds des Caisses d'Épargne, dont le montant devait s'élever très rapidement. Mais on sait que ces fonds eurent, dès le début, une destination spéciale qui leur est encore maintenue à l'heure actuelle. Ils étaient voués à être transformés en inscriptions de rentes françaises.

Quant à la Caisse des Retraites pour la vieillesse, organisée en 1850, elle n'avait pas, au début de ses opérations, des fonds suffisants pour qu'on songeât à les mettre à la disposition des communes. L'État se les réservait entièrement, en les utilisant à l'amortisse-

[1] Cf. *Moniteur* du 2 mai 1858, p. 557.

[2] Cf. *Rapport* sur l'exercice 1850, présenté par Berryer, au nom de la Commission de surveillance (*Annuaire de l'Économie politique et de la statistique*, 1852, p. 21). A cette époque, le solde des capitaux dus par les communes à la Caisse était de 23 millions.

ment de la dette publique nationale, par conversion des rentes perpétuelles en rentes viagères.

En résumé, réduite aux lois de son fonctionnement, la Caisse des Dépôts et Consignations ne pouvait répondre aux besoins nouveaux du crédit communal. Sans doute, il était théoriquement possible d'élargir ses attributions et de lui donner le droit d'émission d'obligations ou rentes amortissables. C'eût été nationaliser le crédit communal. Mais cette solution n'a même pas été envisagée par le législateur[1].

[1] En Angleterre, le crédit communal a été organisé, dès le début du XIXe siècle, par l'émission de titres par l'État lui-même.

C'est une pensée d'assistance que l'on trouve à l'origine de cette organisation. Il fallait, après Waterloo, occuper d'anciens soldats, devenus brusquement ouvriers sans travail. Le Parlement créa, en 1817, les *Exchequer loan commissioners*, fonctionnaires chargés de consentir des prêts aux Corps constitués, Syndicats et Corporations, pour l'exécution de travaux. Aucune caisse spéciale et autonome n'était créée. Les avances autorisées par les commissaires devaient être prélevées sur les crédits annuellement fixés par le Parlement et couverts par émission soit d'annuités perpétuelles ou d'annuités terminables, soit de bons du Trésor. L'extension progressive des demandes adressées aux commissaires nécessita des émissions importantes. Ainsi ont été créés de véritables titres nationaux de la dette publique locale (*local loan stock*).

Cette assistance de l'État était appelée à durer. Elle a donné naissance à une véritable institution, la Commission des Prêts pour Travaux publics locaux (*Public Works loan Commission*), service public national réglementé, dans le dernier état du droit, en ce qui concerne la procédure des prêts, par une loi du 13 août 1875 et une autre de 1879 (V. *Bull. stat.*, 1878, 1, pp. 22, 288 ; 2, p. 12, et 1879, 1, p. 258 ; 2, p. 215), et en ce qui concerne les moyens financiers par une loi présentée par Goschen, en 1887 (National debt and local loans act 50 et 51 Vict. c, 16). Le crédit communal est si étroitement lié au crédit national, dans ce système, que son fonctionnement ne nécessite aucune caisse spéciale. C'est la Banque d'Angleterre, — institution, comme on sait, nationale, — qui est chargée de la

Se rendant compte que la Caisse des Dépôts, limitée à ses seules ressources, n'offrait pas des disponibilités suffisantes, le Gouvernement, en 1856, avait commencé à autoriser les municipalités à traiter avec des particuliers ou des banques, ou à procéder elles-mêmes à des émissions par voie de souscription publique[1]. Mais si ces nouvelles facilités présentaient des avantages pour les grandes villes, parce que leur papier était toujours assuré de trouver auprès du public un accueil de faveur,

gestion du compte des prêts pour Travaux publics locaux. La Commission délibère sur les demandes. Elle se compose de fonctionnaires désignés par la loi et pleinement indépendants vis-à-vis du pouvoir exécutif. Après admission, un certificat est établi, qui est communiqué aux Commissaires de l'amortissement. Ceux-ci, après examen, dressent un ordre de payement qu'ils transmettent avec le certificat à la Banque d'Angleterre. La Banque remet à l'autorité intéressée l'avance autorisée à son profit, et elle reçoit, par la suite, les annuités de remboursement.

Il faut bien se garder de confondre cette organisation anglaise avec celle de notre Caisse des Dépôts et Consignations. Ce que nous avons dit de l'institution française suffira à nous prémunir contre toute fausse assimilation. Les opérations de crédit communal ne sont envisagées par la Caisse des Dépôts que comme un mode de placements, et, historiquement, ce n'est qu'en 1822, c'est-à-dire après plusieurs années de fonctionnement, qu'elle a commencé à consentir des avances aux autorités locales. Au contraire, la Commission anglaise des prêts pour Travaux publics locaux a été conçue et créée, dès l'origine, uniquement pour venir en aide aux administrations locales, et elle diffère essentiellement de la Caisse des Dépôts par les moyens de se procurer les ressources nécessaires.

[1] Jusqu'en 1856, les actes d'autorisation ne visent que la possibilité d'emprunter « *soit avec publicité et concurrence, soit directement de la Caisse* « *des Dépôts et Consignations, aux conditions de cet établissement* ». La formule se trouve complétée, pour la première fois, par des lois du 23 avril 1856, qui autorisent Arras, Mulhouse et Rive-de-Gier à réaliser des emprunts « *soit par voie de souscription publique, soit de gré à gré avec* « *faculté d'émettre des obligations au porteur ou transmissibles par voie* « *d'endossement* ». (*Bul.* n° 382, 1, p. 492.)

il n'en était pas de même pour les petites villes. La mise en marche d'une émission entraîne, en effet, des dépenses assez élevées qui, pour les petites opérations, sont proportionnellement plus fortes que pour les grandes. Il faut compter sur un minimum de frais généraux dont la répartition sur une petite somme est plus sensible que sur une plus grande D'autre part, si la sécurité du placement ne saurait être contestée, — la suspension du service des intérêts et de l'amortissement n'étant pas plus à craindre des petites villes que des grandes, — en revanche, le peu de notoriété du titre émis par une localité de faible importance rend sa circulation difficile. La valeur est lourde, son porteur ne trouve pas aisément à la négocier. Tous ces inconvénients étaient gravement ressentis par la plupart des villes qui cherchaient des capitaux, en dehors des conditions étroites de la Caisse des Dépôts et Consignations. Elles souffraient d'une véritable incertitude des conditions du marché[1].

Les communes françaises auraient pu s'associer pour pouvoir profiter des avantages d'une émission plus considérable sur un marché plus étendu[2]. Mais pour que

[1] Ce malaise est attesté notamment par le fait suivant : des municipalités autorisées à emprunter à un taux déterminé étaient obligées de solliciter l'autorisation de traiter à des taux plus élevés. De nouveaux actes d'autorisation devenaient nécessaires. On en trouve de nombreux exemples dans le *Bulletin des lois*.

[2] L'emprunt de Roubaix-Tourcoing de 1860, en vue d'une distribution commune des eaux de la Lys, nous offre un exemple de cette association,

l'association fût utile, il aurait fallu qu'il y eût concordance entre les besoins des diverses communes adhérentes. L'emprunt émis aurait représenté le total des sommes nécessaires, en même temps, à chacune des villes associées. Celles-ci se seraient trouvées assujetties aux mêmes délais d'amortissement, alors que la nature différente des travaux effectués pouvait commander des délais différents.

Pour produire ses pleins effets, l'association aurait dû devenir permanente. Les communes, sentant la nécessité de faire appel au crédit, auraient souscrit le montant du capital social nécessaire aux frais d'organisation du service et à la constitution du fonds de garantie. Les demandes d'emprunt de chacune d'elles, examinées par un bureau central, auraient fait l'objet d'émission de titres au nom de l'association[1].

qui s'explique naturellement par la topographie des deux agglomérations soudées l'une à l'autre.

Cet emprunt est intéressant à un autre point de vue. Il donna lieu à une émission d'obligations ne produisant pas d'intérêt, mais remboursables avec primes et lots, en 50 ans. C'est un des premiers exemples d'une combinaison financière dont il a été fait application par le Crédit Foncier lui-même (bons à lots de 1887, pour la liquidation des loteries de Nice, Toulon, Marseille ; 1888, pour les victimes de l'invasion des sauterelles en Algérie ; 1889, pour l'Exposition universelle de Paris).

[1] C'est sous cette forme coopérative de l'association des communes intéressées que le crédit communal a été organisé en Belgique, en 1860, sur l'initiative du ministre libéral, Frère-Orban.

Tandis que la création par le gouvernement anglais des Commissaires des Prêts avait répondu, au début du XIXe siècle, à une pensée d'assistance ouvrière, la question de l'organisation du crédit communal se posait en Belgique, en 1860, dans les mêmes termes qu'en France, et principalement

Mais sur quelle base cette association aurait-elle pu être constituée? sur la base unitaire ou sur la base fédéraliste? Une seule association aurait-elle groupé toutes les municipalités, ou y aurait-il eu des associations régionales?

L'organisation d'une association nationale de crédit communal entre les 37000 communes éparses à la surface du territoire de la France, était une entreprise de dimension vaste et de réalisation difficile. Quant à la constitution d'associations régionales, elle eût présenté l'inconvénient de diversifier les types d'obligations. Or, l'amélioration des conditions du crédit communal ne

comme un moyen de mettre fin à l'inégalité de situation existant entre le crédit des grandes et celui des petites villes. Frère-Orban signalait que des villes comme Anvers trouvaient à emprunter en 66 ans à 4 $^1/_2$ %, intérêt et amortissement compris, tandis qu'aux portes de la grande métropole, des communes rurales ne trouvaient que difficilement à emprunter au taux d'intérêt simple de 5 %. Le ministre reconnaissait que l'organisation de la Trésorerie, celle de la Caisse des Dépôts et Consignations et du service des caisses de l'État pouvaient offrir des facilités incontestables; mais il refusa de leur confier le soin d'émettre des obligations communales, estimant que la responsabilité de l'État ne pouvait pas être engagée, même moralement, dans la création d'un service fonctionnant en vue du seul intérêt des communes. « Le cumul du service de la dette « publique avec celui des dettes communales aurait l'inconvénient de « faire surgir de la part des administrations locales, dans les moments de « crise, soit des réclamations tendant à obtenir des subventions, soit des « sursis au payement des annuités. » (*Rapport au roi,* le 5 décembre 1860.) La mission de l'État devait se borner à indiquer aux communes la voie à suivre. Il les incita à former, entre elles, une société chargée de grouper leurs demandes d'emprunts et de procéder à des émissions d'obligations pour une valeur correspondante. Il fit élaborer un projet de statut et le fit approuver (*Arrêté* du roi Léopold du 8 décembre 1860). Telles sont les

pouvait résulter que de l'émission d'un type unique d'obligations garanties par l'ensemble des prêts réalisés. Il fallait créer un titre uniforme représentant les sommes prêtées aux plus grandes villes comme aux plus modestes communes rurales.

On ne trouve trace, en France, d'aucun mouvement en faveur d'une association nationale des communes pour l'amélioration de leur crédit. La conscience d'un intérêt collectif à défendre ne devait pas se manifester, chez elles, à cet égard. Le mouvement eût été d'ailleurs manifestement inconciliable avec les tendances politiques du gouvernement impérial, qui aurait difficilement

origines de la *Société du Crédit Communal de Belgique,* dont le siège est à Bruxelles. Elle a exclusivement pour actionnaires les villes et les provinces. Sa constitution a été opérée sans souscription préalable d'actions. Les emprunts projetés par les communautés, ayant été réunis, ont donné lieu á une première émission d'obligations. Moyennant une simple majoration de 5 % du chiffre du capital qui devait lui revenir, chaque établissement emprunteur a reçu un certificat d'inscription d'actions pour un nombre proportionnel (actions de 1000 francs et coupures de 100 francs). Cette retenue est toujours perçue et augmente le capital social, qui reste toujours proportionnel. Il en résulte, conformément au vrai principe coopératif, que les plus forts actionnaires sont les communes qui usent, dans la plus large mesure, des services de la Société.

Le groupement des demandes de prêts et l'appel au public se reproduisent avec une périodicité régulière. Il y a lieu, à peu près chaque année, à une émission pour le compte des administrations locales qui y sont intéressées.

L'assemblée générale de la Société est composée des délégués des communautés actionnaires. Elle élit un *conseil d'administration* et un *comité de surveillance*, dont la réunion forme la *Commission d'admission* des autorités locales qui désirent emprunter (Cf. *Documents relatifs à l'institution du Crédit Communal,* Bruxelles, E. Guyot, 1897).

accepté d'apporter à la législation administrative et financière les modifications nécessaires[1].

Si on tient compte de toutes ces circonstances, — l'organisation nationale telle qu'elle avait été créée en Angleterre et l'organisation coopérative telle qu'elle devait prévaloir en Belgique étant écartées, — on est amené à conclure qu'en France, où l'épargne est abondante, la réforme du crédit communal, par la centralisation des offres et des demandes de capitaux, ne pouvait être opérée que par une société financière poursuivant la réalisation de bénéfices. Une société nouvelle aurait pu se créer à cet effet, sauf à solliciter l'autorisation du Gouvernement, comme il était nécessaire avant la loi de 1867. Mais il était plus conforme à la logique des choses, qu'une société déjà existante et dont les opérations se rapprochaient, par leur caractère et leurs conditions, des opérations du crédit communal se char-

[1] Au point de vue administratif, le groupement des communes, pour une œuvre permanente, n'est licite que depuis la loi du 22 mars 1890 (sur les syndicats de communes).

Au point de vue financier, on sait que les communes françaises n'ont pas la libre disposition de leurs fonds disponibles. Un décret du 27 février 1811 en prescrit le versement au Trésor et l'emploi en bons du Trésor ou en rentes sur l'État. Se basant sur cette réglementation de l'emploi des fonds libres des communes, le Conseil d'État a décidé qu'une commune ne pouvait prêter à une autre commune (Avis du 4 août 1838, *Dalloz*, J. G., v° Commune, 2507).

Les communes belges, ayant la faculté d'acquérir des actions dans toute espèce de société, sous l'approbation de l'autorité compétente, ont, à plus forte raison, ce droit, lorsqu'il s'agit d'un établissement fondé dans leur intérêt, comme la *Société du Crédit Communal*.

geât de ces dernières, par une extension toute naturelle de sa fonction. Le législateur impérial, en donnant mission au Crédit Foncier de France d'organiser le crédit communal, ne faisait que suivre cette méthode politique qui consiste à utiliser les instruments du présent pour les faire servir aux besoins nouveaux[1].

[1] M. A. Courtois fils, dans son *Histoire des Banques en France* (Paris, Guillaumin, 1881, p. 205), qualifie de *dérogation* à sa fonction fondamentale la création, au Crédit Foncier de France, du service des prêts communaux. Nous y voyons une simple *extension* de cette fonction.

Le crédit hypothécaire et le crédit communal n'étant que des formes et des modalités du crédit à long terme, et le premier fonctionnant déjà en France, par concession à un établissement financier, lorsque se posa la question de l'organisation du second, on s'explique aisément, après l'exposé de situation que nous avons fait, que le même établissement fût chargé des deux services.

En Allemagne où, comme on sait, le crédit foncier est très décentralisé, de nombreuses banques régionales se chargent concurremment des prêts hypothécaires et des prêts communaux. Citons notamment : dans les provinces annexées, la *Société du Crédit Foncier et Communal d'Alsace-Lorraine* (Strasbourg) et, dans l'Empire, la *Société centrale de Crédit Foncier de Prusse* (Berlin), la *Banque Hypothécaire Rhénane* (Mannheim), la *Banque Silésienne de Crédit Foncier* (Breslau), l'*Établissement de Crédit Foncier de Saxe* (Dresde), le *Crédit Foncier de l'Allemagne du Sud* (Münich), etc.

Le cumul des opérations hypothécaires et des opérations communales est également opéré par la *Banque Foncière du Jura* (Bâle), le *Crédit Foncier d'Autriche* (Vienne), le *Crédit Foncier de Hongrie* (Buda-Pesth), la *Banque Hypothécaire d'Espagne* (Madrid) et par presque tous les établissements de création récente : *Crédit Foncier Égyptien* (Le Caire), *Argentin* (Paris), *Franco-Canadien* (Montréal).

§ 3. — *La centralisation basée sur le principe de spéculation et confiée au Crédit Foncier de France.*

Le mécanisme des prêts à long terme amortissables par annuités fonctionnait en France, depuis 1852, en vue d'aider à l'extinction des dettes hypothécaires[1]. Sa caractéristique résidait dans la libération du débiteur au moyen de versements annuels égaux calculés de façon à éteindre, à la fin de la période prévue, le capital emprunté. Cette annuité fixe comprend en réalité deux parties, l'une afférente aux intérêts, l'autre applicable à la réduction du capital. Les premières années, la somme applicable à l'amortissement est très faible, les intérêts absorbent presque toute l'annuité; mais d'année en année, à mesure qu'on se rapproche du terme final, la proportion tend à se renverser, la part des intérêts diminue, celle de l'amortissement grandit pour finir par éteindre complètement la dette. Afin que les efforts combinés de l'intérêt et de l'amortissement n'aient pas pour résultat de surcharger outre mesure l'emprunteur, la durée de l'opération se trouve étendue. Chacun la fixe dans les limites de l'effort dont il se sent capable, à condition que l'annuité adoptée ne soit pas supérieure

[1] Assuré, de 1852 à 1856, par la Banque Foncière de Paris (devenue Crédit Foncier de France), la Société du Crédit Foncier de Marseille et celle de Nevers, et par le seul Crédit Foncier de France, à partir de 1856.

au revenu net de l'immeuble hypothéqué, afin que le service de l'emprunt soit assuré par les revenus mêmes du gage. Ainsi est rendue possible l'extinction progressive des dettes existantes et sont facilitées les améliorations foncières nécessitant l'emploi immédiat de capitaux. La durée normale d'un prêt amortissable, correspondant au temps nécessaire pour reconstituer le capital incorporé à l'immeuble, est librement choisie par le particulier dont l'intérêt personnel est seul en jeu[1].

Les emprunts des communes, en vue d'œuvres productives, se rapprochent des opérations du crédit foncier, en ce qu'ils procèdent du crédit à long terme. La réalisation rapide des projets d'amélioration, de salubrité, d'embellissement, les constructions d'édifices, le perfectionnement de l'outillage édilitaire, exigent des capitaux dont le montant excède les prévisions du budget ordinaire et dont le remboursement doit s'effectuer dans un délai pour la détermination duquel il est juste de faire entrer en ligne de compte plusieurs éléments : le degré d'utilité des travaux, leur durée, la situation financière de la commune.

Au point de vue de leur assiette, les deux crédits se

[1] Une réserve s'impose toutefois. Le conseil d'administration du Crédit Foncier de France réduit parfois le délai choisi par les emprunteurs, soit à raison de la vétusté des immeubles, soit parce qu'ils sont susceptibles de dépréciation par suite de leur éloignement de la zone centrale, soit encore parce qu'il s'agit de maisons d'agrément ou d'habitation personnelle.

C'est ainsi que la période maxima de 75 ans est parfois ramenée à 30 ans : le remboursement s'effectuant plus vite, l'aléa diminue.

rapprochent aussi. On connaît la distinction du crédit personnel et du crédit réel : le premier fondé sur la confiance qu'inspire la personne du débiteur, le second reposant sur la valeur d'un objet ou gage. Tout comme le crédit hypothécaire, le crédit communal a pour gage des biens. La seule différence est que les biens donnés en garantie du premier sont immobiliers, tandis que la garantie du second est mobilière, représentée par les contributions versées annuellement par les contribuables. Il y a *inscription hypothécaire* dans un cas, *inscription budgétaire*[1] dans l'autre.

Les prêts aux communes rentraient si naturellement dans le cadre des opérations du Crédit Foncier de France, qu'il en avait consenti dès le début de son fonctionnement[2]. Mais alors, les communes étaient assimilées aux particuliers et obligées de constituer hypothèque. La réforme à opérer devait consister à autoriser le prêt sans affectation hypothécaire.

[1] Au début du XIXe siècle, le service de l'amortissement des emprunts communaux était généralement assuré par des « *prélèvements sur les fonds de la caisse municipale* », c'est-à-dire à l'aide des ressources du budget ordinaire et grâce aux économies réalisées sur ce budget.

Mais, avec l'extension des attributions des communes et le développement de leurs opérations de crédit, il s'est produit une spécialisation du gage de leurs emprunts, auxquels il est, presque toujours, affecté une source précise de revenus. Ils ont ainsi un service autonome, représenté par une inscription budgétaire nettement déterminée.

[2] En 1854, Saint-Quentin avait emprunté 450000 francs, remboursables en 35 ans, et avait affecté, à la garantie hypothécaire de l'opération, des terrains communaux.

Les premières années de fonctionnement du Crédit Foncier de France accusaient le progrès constant de ses opérations. Ses actions bénéficiaient d'une hausse croissante. Ses obligations, qui offraient les avantages combinés des loteries et des valeurs mobilières à revenu fixe, avaient su, dès le début, gagner la faveur du public. Il faut reconnaître que l'institution qui, dans la pensée de ses théoriciens et promoteurs les plus convaincus, au premier rang desquels se trouvait, comme on sait, Louis Wolowski, devait être « le complément de la constitution démocratique du sol », c'est-à-dire permettre la consolidation de la propriété aux mains de ceux qui la font valoir, avait presque exclusivement fourni son concours aux entreprises de constructions immobilières urbaines. Favoriser le crédit des villes, stimuler les entreprises municipales, c'était encourager, du même coup, les transactions immobilières. Concurremment aux efforts édilitaires entraînés dans leur œuvre d'expropriations et de démolitions, les initiatives privées devaient s'employer à contruire les grands immeubles modernes. Il y avait un lien, une incontestable solidarité, entre les deux sortes d'opérations. Leur développement parallèle devait assurer la prospérité de l'industrie du bâtiment, donner une plus-value au sol urbain et augmenter la valeur de la matière imposable. Ainsi, raisons économiques et raisons politiques concouraient à ce que le Crédit Foncier de France, devenu, depuis 1854, une quasi institution d'État, aidât à la réa-

lisation des travaux d'édilité qui s'exécutaient de toutes parts.

Au comte de Germiny, premier gouverneur du Crédit Foncier, avait succédé, en 1857, le conseiller d'État Louis Frémy. C'était un de ces hauts fonctionnaires impériaux dont l'influence personnelle, loin de se traduire en une opposition ou des réserves à l'égard des projets nouveaux, se manifestait, au contraire, en faveur des innovations et des extensions de service[1]. Il ne tarda pas à voir quelle nouvelle prospérité apporteraient à la société les opérations de crédit communal qui répondaient à sa logique et qui, favorisant l'exécution des grands travaux, lui permettraient de jouer, dans le domaine des transactions immobilières et des améliorations édilitaires, le rôle de la Banque de France à l'égard des transactions commerciales.

La création du nouveau service ne pouvait être effectuée sans une modification des statuts et sans une loi[2].

[1] Dans le premier rapport qu'il présenta aux actionnaires, il exposait ses vues en ces termes : « Les opérations normales, ordinaires et déjà prévues « par vos statuts, ne sont pas les seules auxquelles vous puissiez, je dirai « même vous deviez, vous livrer. Les institutions destinées comme la « vôtre à pourvoir aux besoins généraux et aux intérêts permanents du « pays, ont l'avantage d'offrir un centre puissant autour duquel viennent « se grouper des opérations accessoires qui, reliées entre elles sans se con- « fondre, apportent, à l'institution qui les embrasse, un utile contingent de « ressources et de moyens d'action en échange du point d'appui qu'elles y « trouvent. » (*Rapp. à l'ass. gén.* du 28 avril 1858.)

[2] La société ne bénéficiait de ses privilèges qu'à condition de prêter sur garantie hypothécaire.

Si l'on s'en tient aux dates et aux formules officielles, l'initiative paraît être partie du Crédit Foncier qui a sollicité l'autorisation. A vrai dire, l'entente intervint à la suite de pourparlers entre Louis Frémy et le ministre des Finances, Pierre Magne.

Une modification des statuts fut proposée par Louis Frémy, à l'assemblée des actionnaires du 27 avril 1859. L'assemblée accepta à l'unanimité et donna pleins pouvoirs au gouverneur et au Conseil d'administration pour solliciter l'autorisation.

A l'assemblée du 18 avril 1860, Louis Frémy rendait compte de l'heureux résultat de ses démarches et annonçait le dépôt d'un projet, qui devint la loi du 6 juillet 1860[1].

Comme beaucoup de lois importantes, elle a été votée sans discussion et n'a donné lieu à aucun débat public. On ne trouve trace, dans les documents parlementaires[2], d'aucune objection fondamentale. Le principe de la concession à une société financière d'un grand service d'intérêt général n'a été contesté par personne. Aucune inter-

[1] Le projet était communiqué au Corps législatif par le comte de Morny, président, le 16 mai 1860. (*Monit.* du 18.) Il était précédé d'un exposé des motifs rédigé par M. Lestiboudois, conseiller d'État, commissaire du Gouvernement. Le renvoi à la commission fut prononcé le même jour. Le 8 juin, le président de la commission, M. Larrabure, déposait son rapport. (*Monit.* du 10.) Le projet fut adopté par le Corps législatif le 11 juin (*Monit.* du 13), et par le Sénat le 22. La promulgation eut lieu le 6 juillet, et la publication au *Bulletin des lois*, le 12.

[2] Ces documents se réduisent à l'*Exposé des motifs* de M. Lestiboudois et au *Rapport* de M. Larrabure. (D. 1860. 4. 81.)

ruption ne s'est manifestée, laissant entendre que cette centralisation du crédit communal pouvait être opérée sous une autre forme. C'est à peine si le rapporteur, M. Larrabure, faisant allusion à la Caisse des Dépôts et Consignations, déclare que les opérations du Crédit Foncier doivent répondre à des besoins différents, et que les deux établissements ne peuvent se nuire[1].

Il n'y aurait eu discussion, et seulement au cours des travaux préparatoires, que sur des points secondaires. C'est ainsi qu'on avait agité l'opportunité d'une double limitation législative : 1° du taux de l'intérêt, 2° de la durée maxima des prêts.

Sur le premier point, le rapporteur constate l'accord entre la Commission et le Gouvernement pour rejeter toute fixation immuable du cours des transactions et de la valeur de l'argent, qui doivent varier avec la situation du marché.

En ce qui concerne la détermination d'une durée fixe d'amortissement, les termes de 25, 30 et 50 ans avaient été, tour à tour, envisagés. Mais M. Larrabure conclut que ce devait être « pour chaque cas particulier

[1] « Nous avons la certitude que la faculté de prêter, accordée au Crédit « Foncier, ne sera pas de nature à nuire aux placements que peut faire la « Caisse des Dépôts et Consignations. Celle-ci consacre aux prêts de cette « nature un capital limité (4 ou 5 millions par an), pour un temps égale- « ment limité (8 à 10 ans). Elle conservera les emprunts qui n'ont pas « besoin d'un long terme. Mais, après épuisement de ses fonds disponibles « et pour les emprunts qui ont besoin d'un délai plus considérable, il est « utile qu'un autre établissement prête, à défaut de la Caisse. »

une question d'appréciation et de calcul ». Ainsi les conseils municipaux allaient pouvoir se décider selon leurs besoins économiques et financiers, sous le contrôle de l'autorité supérieure chargée de donner son autorisation.

Une dernière difficulté avait été soulevée relativement au droit d'émission d'obligations communales distinctes des obligations foncières. Nous en aborderons la discussion au début du chapitre suivant.

Dès à présent, les traits caractéristiques de notre loi peuvent être ainsi résumés : possibilité pour le Crédit Foncier de prêter, en numéraire, aux autorités locales, sans affectation hypothécaire; autorisation de créer et négocier des obligations à lots, jusqu'à concurrence du montant des prêts.

Nous allons préciser les caractères et les avantages de ces obligations, et nous verrons comment le législateur a réglementé le principe de spéculation sur lequel repose le Crédit Foncier, de façon à concilier les avantages de l'activité commerciale avec les garanties d'un service public.

Ajoutons encore un mot pour bien marquer la situation nouvelle du crédit communal. Devenu, selon les expressions de M. Larrabure, « centre et dispensateur du capital disponible, » le Crédit Foncier devait « le faire arriver, à de bonnes conditions, jusqu'aux derniers

recoins de l'Empire ». Mais, l'organisme créé, son fonctionnement n'était pas appelé à absorber tous les engagements communaux. Les autres moyens de crédit subsistaient, en effet, et les municipalités conservaient l'indépendance de leur choix[1]. Partant, la liberté du marché financier est restée entière, et si le Crédit Foncier est plus spécialement le banquier des communes, il doit toujours compter sur la concurrence de fait et sur les possibilités de concurrence.

[1] Si le recours à l'organisation spéciale devait être obligatoire, il semblerait plus naturel qu'il le fût en Belgique, où cette organisation est assise sur le principe coopératif. Cependant, après l'institution de la *Société du Crédit Communal,* les communes belges sont restées libres de faire séparément appel aux capitaux ou de s'adresser aux caisses publiques (Caisse des Dépôts et Caisses d'Épargne).

CHAPITRE II

PRINCIPES GÉNÉRAUX D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT DU SERVICE.

RÉGLEMENTATION DE LA CIRCULATION DES OBLIGATIONS COMMUNALES

---

§ 1. — *Différenciation des obligations foncières et des obligations communales.*

Ce n'est pas sans difficulté que Louis Frémy obtint l'autorisation d'émettre des obligations communales distinctes des obligations foncières. Le Gouvernement paraissait tenir à ce que les placements hypothécaires et communaux fussent alimentés par les mêmes fonds représentés par un titre unique. Louis Frémy et le Conseil d'administration du Crédit Foncier insistaient pour la spécialisation des opérations, représentées chacune par des titres différents. On trouve trace de ces divergences de vues dans le *Compte rendu* du 18 avril 1860[1].

[1] Le gouverneur en fait part aux actionnaires dans les termes suivants : « Nous ne devons pas vous dissimuler que le Gouvernement, moins frappé « que votre administration et que vous-mêmes de la nécessité de mainte-

Mais l'opposition gouvernementale n'y est pas nettement exprimée. A s'en tenir au texte officiel, la distinction entre les titres émis par le même établissement financier allait « heurter les principes généraux qui régissent les associations commerciales ». Elle risquait de créer « deux sociétés en une seule ». Les créanciers ne pouvaient être « divisés en deux catégories ». Il ne pouvait y avoir un budget spécial et une responsabilité différente pour chaque genre d'opérations. Telles auraient été les objections invoquées.

Il est certain qu'en droit commun, une société qui étend ses opérations et procède à des émissions successives d'obligations ne peut pas séparer ses sources de recettes et affecter chacune d'elles à des catégories déterminées de créances. Tous les obligataires ont un même droit chirographaire sur l'actif social. S'il est concédé des sûretés spéciales à certains porteurs, ce ne peut être que dans les formes de droit, par constitution régulière de gage ou d'hypothèque. Or, les annuités que les communes devaient s'engager à verser pour le remboursement de leurs emprunts n'étaient pas susceptibles d'être données, par avance, en nantissement aux porteurs des obligations nouvelles à mettre en circulation. Pour créer au profit de la masse de ces nouveaux por-

« nir dans son isolement le titre hypothécaire, a tenté de nous détourner « de la création d'un nouveau titre. Mais, en présence de votre décision, « et après une délibération très approfondie, nous avons pensé qu'il y avait « lieu de persister. »

teurs un privilège sur l'ensemble des annuités municipales, une disposition législative spéciale était nécessaire.

Si on les analyse à la lumière des principes généraux du droit, les objections du Gouvernement étaient donc fondées. Mais il était possible d'admettre, par voie législative, une exception au droit commun. Et effectivement, en accordant le droit d'émission d'obligations communales, le projet de loi de 1860 décida que les créances sur les communes seraient affectées par privilège à leur payement.

Peut-être ne faut-il voir, dans la discussion qui intervint à ce sujet, que les hésitations du Gouvernement à étendre le privilège d'émission du Crédit Foncier à une nouvelle classe de titres, et ses craintes de concéder définitivement à une société financière l'organisation du crédit communal. Quoi qu'il en soit, puisqu'il lui confiait une mission aussi importante, il devait lui fournir entièrement les moyens de la remplir.

Du côté du Crédit Foncier, plusieurs raisons militaient en faveur de la création d'un type d'obligations communales distinct des obligations foncières.

Les prêts communaux devant être faits sans affectation hypothécaire, on ne voulait pas, — quelle que fût la solidité des engagements nouveaux, — que les gages des obligataires fussent confondus et que les porteurs d'obligations foncières se vissent opposer des modifications auxquelles ils n'avaient pu souscrire, ne les ayant pas prévues.

Une autre raison, plus puissante, résultait de ce que les prêts fonciers étaient alors effectués en lettres de gage, tandis que les prêts communaux devaient l'être en numéraire. Dès le début du fonctionnement des prêts hypothécaires, le Crédit Foncier avait adopté le système des émissions publiques et son corrélatif, le prêt en espèces[1]. Mais l'année 1857 avait été marquée, sur le marché français, par un renchérissement du loyer des capitaux. Le Crédit Foncier ne pouvait placer ses obligations qu'à un taux moins avantageux que par le passé. Le gouverneur constatait, dans son Compte rendu annuel, que l'établissement ne trouvait pas d'argent, même à 5 %, alors que, légalement, il ne pouvait prêter au-dessus. La solution à cette situation fut fournie par le prêt en obligations, à l'instar du système allemand[2]. Ce système, qui fonctionnait pour les prêts hypothécaires, en 1860, ne pouvait être étendu aux prêts communaux. L'incertitude du taux de négociation des titres risquait, en effet, d'aggraver les conditions déterminées par l'acte d'autorisation. La loi de 1860, dans son article 3, dispose expressément que les prêts nouveaux

[1] C'était un système différent du système en vigueur dans les associations coopératives allemandes de crédit foncier qui, loin d'écouler directement et pour leur compte, dans le public, des obligations, les remettent à leurs emprunteurs pour qu'ils les négocient eux-mêmes.

[2] En échange du gage hypothécaire, le Crédit Foncier remit à l'emprunteur des titres négociables, comme la Banque de France remet ses billets en échange des valeurs escomptées. Ainsi, les frais de conversion des titres en numéraire et leurs risques de dépréciation étaient rejetés sur l'emprunteur.

doivent être effectués en numéraire. Il fallait donc recourir à l'émission publique d'obligations[1]. L'article 5 décide la création d'obligations communales, distinctes des obligations foncières, et l'article 6 consacre au profit de chaque catégorie de prêteurs un privilège distinct sur les créances afférentes à chaque genre de prêts.

Ainsi, la discussion que nous venons de rapporter a été nettement tranchée par le législateur, et elle n'a plus, au point de vue juridique, qu'un intérêt rétrospectif; mais, au point de vue économique, elle mérite qu'on s'y arrête.

La création des obligations communales paraissait commandée par la différence même des opérations auxquelles elles correspondaient. Si, au point de vue du mécanisme de l'amortissement, il paraît y avoir identité de situation entre le placement hypothécaire et le placement communal, il n'en est pas moins vrai qu'il y a entre eux des différences fondamentales. L'un répond à des intérêts privés, l'autre à des intérêts publics; leurs garanties de remboursement ne sont pas les mêmes; ils ont, enfin, un marché distinct. Il apparaissait au Crédit Foncier que ces différences devaient être consacrées par la loi et apparaître dans la forme et dans la dénomination des titres.

[1] C'est à ce système que le Crédit Foncier est d'ailleurs revenu, en 1877, pour ses opérations hypothécaires. Depuis, tous ses prêts sont consentis en numéraire. L'assimilation des deux sortes d'obligations ne soulèverait donc pas les mêmes objections aujourd'hui.

Leur distinction tend, nous le verrons, à être purement nominale.

La valeur de la propriété foncière en France est loin d'offrir une stabilité uniforme[1]. Classés d'après leurs régions, leur nature agronomique et leurs modes de culture, les groupes de terre sont susceptibles, les uns par rapport aux autres, de mouvements de hausse et de baisse assez accentués[2]. Par suite d'une crise ou d'une transformation dans les procédés industriels substituant une matière première à une autre, les produits du sol voient leur valeur tomber, et cette baisse de revenu compromet la valeur du capital foncier lui-même[3].

En ce qui concerne les terrains urbains et les maisons d'habitation, leur valeur est elle-même soumise à des fluctuations dues à des phénomènes économiques et sociaux, généraux[4] ou spéciaux[5] (exode de la population

[1] Au sujet des causes qui agissent sur cette valeur, voir les *Études statistiques* de M. Edmond Michel (t. III, *La Propriété,* Berger-Levrault et Cie, éd., Paris-Nancy, 1908).

[2] Au début du XXe siècle, la propriété rurale est en hausse constante en Bretagne et dans le centre, et en baisse dans le sud-ouest.

[3] Dans les départements du Nord et particulièrement l'Aisne, jusque vers 1878, la culture betteravière était des plus rémunératrices et les terres avaient une très grande valeur. A cette époque sont venus à expiration les marchés passés entre les sucriers et les cultivateurs de betteraves. Les conditions de renouvellement devenues beaucoup moins avantageuses ont, du coup, produit une moins-value des propriétés rurales.

Plus près de nous, la mévente des vins a entraîné une baisse considérable dans le Midi, notamment la Camargue, la plaine de la Vaunage, le Narbonnais et le Roussillon.

[4] A Paris et dans beaucoup de grandes villes, il se produit un *glissement* (déplacement lent de population) vers l'ouest. On tend à se porter vers l'endroit où l'on doit jouir le plus longtemps et le plus facilement du soleil. On suit, d'autre part, l'aval des fleuves. (Cette règle peut être contrariée, il est vrai, par des conditions topographiques ou climatologiques locales.)

[5] M. Michel (*op. cit.*) signale les *cas locaux* qui peuvent influer sur la

ouvrière par suite des chômages prolongés, ruine d'une industrie locale, déplacement du centre de l'activité commerciale, etc...).

Sans doute, le Crédit Foncier a adopté des méthodes de classification d'immeubles et d'évaluation locative [1] tenant compte des prévisions d'amoindrissement du gage. Il trouve aussi une protection dans sa législation spéciale du séquestre qui lui permet d'éviter une réalisation désavantageuse [2]. D'autre part, ses prêts étant répartis sur l'ensemble du territoire, la situation générale du recouvrement des annuités, et par suite les intérêts des obligataires ne seront jamais sérieusement atteints par le fait d'une crise régionale et momentanée. Mais, bien que localisé, le risque existe, et il doit être prévu dans le prix du loyer de l'argent. Cette assurance nécessaire contre les risques éventuels de moins-value tend à élever le taux d'intérêt des prêts fonciers [3].

valeur des terrains urbains (proximité d'une station de tramways, chemin en zigzag suivi par les allants et venants, etc.).

[1] Nous avons vu que lorsqu'il prévoyait des causes de dépréciation, il diminuait le délai d'amortissement. D'autre part, dans ses évaluations, il déduit toujours, à raison des charges, une certaine quotité variant suivant le type et la situation de l'immeuble.

[2] A défaut de payement des annuités par les propriétaires, il a soin de faire procéder, par son service d'inspection, à la revision des gages, et, au lieu d'en venir à l'expropriation, il préfère souvent mettre l'immeuble sous séquestre, mesure qui permet d'attendre, avec la reprise du marché, le rétablissement de la valeur immobilière.

[3] Outre qu'il participe à la constitution des *provisions ordinaires* et *extraordinaires,* le service des prêts hypothécaires a donné lieu à la création d'une provision spéciale, la *provision pour le risque des prêts,* desti-

Différente est la situation du crédit communal. La garantie des communes comparées les unes aux autres offre une stabilité presque absolue. Si l'on excepte les revenus domaniaux, qui ont tendance à disparaître, et les recettes des services industriels, qui n'ont pas pris encore beaucoup de développement, toutes les autres ressources du budget communal sont dues à l'impôt, soit direct et dont le montant est prévu et certain comme les centimes additionnels, soit indirect comme les octrois et les taxes et surtaxes de diverse nature dont les rendements varient peu d'une année à l'autre[1]. Ainsi, à l'encontre de l'inscription hypothécaire qui porte sur un immeuble susceptible de dépréciation, une valeur sujette à variations, l'inscription budgétaire représente une valeur immuable. Tandis que les annuités des prêts communaux sont presque entièrement recouvrées chaque année, moins de régularité existe dans les rentrées des annuités des prêts hypothécaires[2]. S'il y a

née à contre-balancer la différence entre le prix d'acquisition des immeubles et le montant des créances.

[1] D'ailleurs, le Crédit Foncier, lorsqu'il accepte en garantie le produit de taxes ou redevances spéciales ou les recettes d'exploitation d'un service, exige presque toujours le vote de centimes extraordinaires, à titre éventuel. Il prévoit le cas où, des non-valeurs ou diminutions de revenus venant à se produire, la commune ne retirerait pas une somme suffisante pour payer intégralement l'annuité de son emprunt.

[2] L'insolvabilité d'une commune est un fait inexistant en France; les difficultés ou les retards dans les payements sont extrêmement rares. Des villes ont pu avoir un arriéré (Marseille, Saint-Pierre de la Réunion); mais elles ont toujours fini par remplir leurs engagements. Seules, quelques communes corses sont devenues notoirement insolvables par suite du

donc des affinités entre les deux services, spécialement en ce qui concerne le mécanisme de l'amortissement, il n'en est pas moins vrai que les garanties respectives des deux sortes d'opérations sont très différentes et que les méthodes de contrôle ne sont pas les mêmes. Le placement hypothécaire exige une plus grande prudence et nécessite un examen plus complexe. Le Crédit Foncier a voulu tenir compte de ces différences en émettant deux sortes de titres.

Nous venons de faire une comparaison générale entre le gage hypothécaire et le gage communal, et nous avons indiqué que les garanties des communes, sur tout l'ensemble du territoire, représentaient une valeur invariable. Or, nous aurons l'occasion de constater que le Crédit Foncier fait des conditions différentes ou un *prix variable* aux municipalités, selon l'importance de leurs demandes, tandis qu'en matière hypothécaire il y a pour tous les propriétaires, à une même époque, égalité du taux d'intérêt ou *prix fixe*. Pour expliquer le traitement différentiel, en ce qui concerne les prêts communaux, nous ferons état de l'inégalité de situation des communes (p. 115, note). On pourrait voir une contradiction entre nos explications. Précisons qu'en matière hypothécaire, il est tenu compte des causes de variation de la valeur, par le fait qu'il est procédé par le service

défaut de payement des impôts. Mais c'est là quantité négligeable. Au surplus, les voies d'exécution dont dispose le préfet assurent toujours, tôt ou tard, le respect des engagements.

d'inspection à une expertise minutieuse, à la suite de laquelle la demande de prêt du particulier est fréquemment réduite. Au contraire, en matière communale, il est toujours accordé l'intégralité des sommes demandées. Mais ce n'est pas là la vraie raison cherchée. L'égalité dans un cas et la différence de traitement dans l'autre ne résident pas dans la nature respective des garanties offertes, mais dans la façon dont la concurrence s'exerce dans chaque branche d'opérations. Pour les prêts fonciers, l'établissement jouit de privilèges législatifs et du monopole de fait que lui donne l'énorme concentration de capitaux sur laquelle il s'appuie. Il ne connaît que la concurrence des capitaux privés : celle des capitaux collectifs est encore peu importante. Au contraire, pour les prêts communaux, la concurrence des capitaux collectifs est beaucoup plus grande.

La séparation des obligations foncières et communales offrait, en dernier lieu, des facilités d'ordre intérieur. La gestion d'un seul fonds d'opérations, considérablement accru, eût été malaisée. Sa division, en faisant porter la surveillance sur deux objets, permettait d'établir une utile comparaison entre la tenue de chaque catégorie d'obligations[1].

[1] Au mois d'août 1879, M. Christophle, pour parer à un mouvement alarmant des remboursements anticipés des communes, a conçu et réalisé, avec un plein succès, une habile opération de conversion. Sa réussite a incité le gouverneur à renouveler également le fonds d'opérations hypothécaires, et la conversion des obligations foncières a suivi, en octobre 1879, celle des communales.

Mais, si les deux titres répondent à des engagements différents et ne reposent pas sur les mêmes garanties, le fait qu'ils sont émis par le même établissement devait, à la longue, tendre à leur assimilation. Les émissions d'obligations du Crédit Foncier ont toujours rencontré la faveur du public. Que les fonds recueillis dussent servir à des travaux d'édilité et fussent garantis par des annuités inscrites aux budgets municipaux ou qu'ils fussent prêtés aux particuliers sur hypothèque, les souscripteurs s'en sont peu préoccupés en somme. La sécurité du placement les a peut-être moins sollicités que l'attrait des lots attachés aux obligations et l'ingéniosité des combinaisons adoptées. On s'explique ainsi que les cours des deux catégories d'obligations, à mesure que l'institution était mieux connue et que sa personnalité s'affirmait davantage, aient eu tendance à se rapprocher et que les dernières émissions aient été faites aux mêmes conditions.

En fin de compte, si les différences de situation qui ont été signalées, entre l'engagement hypothécaire et l'engagement communal, sont bien réelles et si le Crédit Foncier n'a cessé de s'en préoccuper, c'est surtout au point de vue des conditions de placement des fonds qu'il

De même, le placement avantageux, en 1908, du solde des communales 1906, a encouragé M. Morel à préparer l'émission des foncières 1909.

Ainsi, l'une des catégories de titres est appelée à bénéficier des expériences faites sur l'autre. Il semble que l'effort de placement à meilleur marché ait presque toujours porté, en premier lieu, sur les communales.

a recueillis de l'épargne. Les taux de ses prêts, aux particuliers d'une part, aux communes de l'autre, sont restés différents. Mais, entre les titres, il n'y a plus guère aujourd'hui de différences que dans la dénomination.

La solidarité qui existe entre les deux sortes de titres s'explique, avons-nous dit, par le fait qu'ils sont émis par le même établissement. Il faut ajouter qu'ils bénéficient des mêmes avantages légaux et sont soumis à la même réglementation.

C'est à préciser le caractère, les privilèges des obligations communales et la réglementation de leur circulation, que nous allons consacrer les pages qui vont suivre. Ce développement rentre dans le plan de notre sujet; mais nous l'écourterons autant que possible, ne voulant pas reproduire ce qui a été dit déjà des obligations foncières, dans de nombreux et savants travaux[1].

§ 2. — *Caractères et avantages des obligations communales.*

La plupart des obligations émises isolément par les villes, dans la première moitié du XIXe siècle, étaient, nous l'avons vu, d'une valeur de 1 000 francs. Le place-

[1] Notamment l'ouvrage fondamental de J.-B. JOSSEAU, *Traité du Crédit Foncier*, 3e éd. (Paris, Marchal et Billard, 1885).

ment ne s'adressait qu'aux capitaux constitués. C'étaient les principaux rentiers des villes qui se portaient souscripteurs d'emprunts destinés à des améliorations ou des embellissements, dont ils étaient, en tant que propriétaires immobiliers, les principaux bénéficiaires. La multiplication et la diffusion d'opérations, restées jusque-là rares et espacées, nécessitant la concentration de sommes énormes, il fallait étendre le marché du crédit communal. On devait « appeler aux guichets les petites bourses comme on avait appelé les petites gens au scrutin[1] ». Le type d'obligations d'une valeur nominale de 500 francs tendit à prévaloir. Il avait été adopté par Nîmes, dès 1848, et par Paris, en 1855. Le Crédit Foncier le généralisa. Il créa même des coupures de 100 francs[2] et facilita, enfin, le placement du titre, en permettant la libération par versements échelonnés. Il fit appel non aux capitaux constitués, mais aux épargnes populaires. Ce furent les classes laborieuses qui commanditèrent, dès lors, les travaux d'utilité générale[3].

[1] G. D'AVENEL, *Le mécanisme de la vie moderne,* 5e série, la Bourse, p. 74 (A. Colin, éd., Paris, 1905).

[2] Lors de l'émission, en 1861, de la 2e série du premier emprunt communal (75 millions), il fut créé des cinquièmes d'obligations offerts au public à 86 fr. 75. Déjà, les villes industrielles du Nord avaient ouvert l'accès de leurs emprunts à la petite épargne. En 1860, pour son emprunt de 15 millions, Lille avait mis en souscription, à 91 francs, des obligations 3 % remboursables à 100 francs avec lots. Roubaix et Tourcoing avaient émis les bons de 45 francs, de leur emprunt de 2 millions pour la distribution des eaux de la Lys.

[3] Il y a encore, de nos jours, quelques rares exemples d'obligations municipales supérieures à 500 francs. Ce sont les obligations de 1000 francs

L'action du Crédit Foncier devait tendre à faire de la France entière un seul marché de crédit communal. Aux demandes d'inégale importance, se manifestant sur les différents points du territoire, l'une après l'autre et à tous moments, il devait se préoccuper de substituer une demande globale, plus puissante, et faite au moment opportun. Au lieu que chaque engagement communal à long terme continuât à donner lieu à l'émission d'un type d'obligations, ces engagements allaient être confondus et unifiés.

Mais cette unification ne devait être que partielle. Les communes ne devaient pas être forcées d'user de l'entremise du Crédit Foncier. Elles ont conservé la libre disposition de leur crédit individuel, et, bien que réduites, leurs émissions d'obligations ont subsisté.

Les porteurs de ces obligations émises isolément, par des villes, s'ils ne résident pas dans la région où elles ont surtout leur marché, ont des difficultés pour suivre leurs tirages et se tenir au courant de leurs résultats. L'inconvénient existe surtout pour les petites gens qui n'usent pas des services des banques. Les obligations communales du Crédit Foncier ayant un marché national, leur service intéresse une grande partie du public français. Les résultats de leurs tirages publiés à Paris, le soir même, sont transmis télégra-

émises, en 1881 par Nantes, en 1895 par Constantine, en 1898 par Reims, et en 1902 et 1903 par Besançon.

phiquement par les agences de publicité parisiennes aux grands journaux régionaux de province, qui les reproduisent le lendemain[1].

Les mêmes droits et privilèges ont été accordés au Crédit Foncier, pour l'émission des obligations communales, par la loi de 1860, que ceux que les lois et décrets précédents lui ont conférés pour l'émission des obligations foncières : droit d'attacher des lots aux titres; assimilation aux rentes sur l'État ou aux valeurs du Trésor, au point de vue de l'insaisissabilité et de l'emploi des fonds des incapables.

Le droit d'émission d'obligations à lots conféré aux obligations foncières par les décrets des 28 février 1852 (article 48), 28 mars 1852 (article 32), 21 décembre 1853 (article 8), 16 août 1859 (article 83), est étendu aux communales par l'article 5, § 3, de la loi de 1860.

On sait que, sous l'ancien régime, les loteries avaient été une source de revenus pour les finances publiques. Sous la monarchie de Juillet, la loi du 21 mai 1836 les avait supprimées de façon générale et absolue. Avant cette loi, au début du XIXe siècle, nous avons constaté,

[1] Le Crédit Foncier a lui-même organisé un service de publicité. Depuis 1889 paraît le *Bulletin officiel des tirages du Crédit Foncier*. Il comprend 2 éditions : l'une, bi-mensuelle, donne, au fur et à mesure, le résultat de tous les tirages de l'année; l'autre, mensuelle, publie, avec les derniers résultats, des listes de numéros non remboursés ou frappés d'opposition.

dans le chapitre précédent, de nombreux exemples d'obligations à lots émises par les villes. Cette forme de valeurs mobilières tombait-elle sous le coup de la loi nouvelle? La question, qui prêtait à discussion, devait être résolue affirmativement par la jurisprudence. Mais, dans l'intérêt des finances municipales, des dérogations ont été admises, par des lois spéciales, en faveur de certaines villes, pour quelques emprunts[1].

Le Crédit Foncier bénéficie d'une autorisation générale. L'exercice de son droit est seulement subordonné à une autorisation donnée par arrêté du ministre des Finances[2]. Il y a là, entre les mains du Gouvernement, un puissant moyen d'action[3].

Jusque vers 1886, l'établissement a procédé concurremment à des émissions d'obligations à lots et d'obligations sans lots. Actuellement, toutes ses obligations

[1] A l'heure actuelle, les obligations municipales à lots sont celles de Paris : 1865-69-71-75-86-94-96-98-99 et 1910; Amiens, 1871; Lyon, 1889; Marseille, 1877; Roubaix-Tourcoing, 1860.

[2] L'autorisation une fois donnée, le Conseil d'administration du Crédit Foncier reste maître de fixer le nombre et l'importance des lots. Les clauses et conditions de l'émission ne sont pas soumises à l'approbation préalable et formelle du ministre. La jurisprudence déclare valable la clause délibérée par le Conseil d'administration, bien qu'elle ne soit pas reproduite par l'arrêté d'autorisation. Ainsi décidé pour la déchéance du droit aux lots édictée contre les titres provisoires dont les versements exigibles n'auront pas été effectués — Cour de Paris, 9 janv. 1890 (D. 1890. 2. 204); Cour d'Orléans, 14 juin 1893 (D. 1894. 2. 146); Cass. Civ. rej. 7 décembre 1895 (D. 1896. 1. 525).

[3] En 1879, Léon Say, alors ministre des Finances, mit pour condition à l'émission d'obligations 3 % à lots autorisée par Arr. 27 décembre 1879, le remboursement ou la réduction de l'intérêt des emprunts contractés, en 1874, par diverses autorités locales pour des avances à l'État.

sont à lots. On sait que les numéros sont enfermés dans une roue (cylindre en cristal à armatures de cuivre). Aux époques déterminées, on en extrait le nombre prévu par les tableaux, les premiers numéros sortis étant les plus favorisés. Il y a plusieurs tirages de lots par an[1] (6 pour les communales 1879, 80, 91 et 1906 et 4 pour les communales 1892[2]) et un seul tirage d'amortissement (seules les communales 1879 en comportent deux). En dehors de l'amortissement normal par voie de tirages périodiques, le Crédit Foncier a prévu, dans ses traités d'émission, la possibilité de l'amortissement anormal ou du retrait de la circulation de tout ou partie des titres d'un même emprunt, par voie de remboursement au pair[3].

[1] Les lots non réclamés, par suite de perte du titre ou ignorance du porteur, restent acquis, après *prescription,* au Crédit Foncier. Il y a, d'autre part, *déchéance* lorsque les versements exigibles n'ont pas été effectués.

[2] Pour les communales 1899, un système nouveau de répartition des lots a été adopté. Lorsque les emprunts comportent un total de lots également répartis par années, il en résulte que, par le jeu de l'amortissement, le nombre des détenteurs de titres allant en diminuant, les chances de participation au bénéfice vont en augmentant. Le souscripteur du titre est ainsi moins favorisé que ses héritiers ou ses acquéreurs subséquents. Il a semblé qu'il était plus juste de proportionner l'importance et le nombre des lots au nombre des obligations en circulation.

Le délai d'amortissement a été divisé en 3 périodes, de 20, 25, 30 ans, avec diminution successive pour chacune d'elles du nombre des tirages et de la valeur des lots (6 tirages de 1899 à 1919, 4 de 1919 à 1944, 2 de 1944 à 1974).

Ce système a été imité par la Ville de Paris, pour son emprunt d'octobre 1910. L'importance des lots diminue à partir de 1950, quand commence le remboursement au pair et que le nombre des titres aux mains des porteurs est moindre.

[3] Quelquefois il s'est interdit, temporairement, ce remboursement (jus-

C'est une des conséquences du principe d'équipollence, dont nous parlerons plus loin, et d'après lequel les obligations ne doivent pas excéder les capitaux restant dus sur les prêts.

Les titres retirés de la circulation continuent à participer aux tirages de lots, au profit de l'administration du Crédit Foncier.

Ils peuvent être réémis, avec un nouveau visa.

Assimilées aux rentes sur l'État et aux valeurs émises par le Trésor ou garanties par lui, il n'est admis aucune opposition au payement du capital et des intérêts des obligations communales, si ce n'est de la part du propriétaire en cas de perte ou de vol.

D'autre part, elles peuvent être choisies pour l'emploi des capitaux des mineurs, des interdits, des femmes dotales ou des établissements publics ou d'utilité publique soumis à la tutelle administrative[1].

qu'en 1909 pour les communales 1879). Pour les communales 1906, il a même différé les tirages d'amortissement, qui ne doivent commencer qu'en 1918, assurant ainsi aux souscripteurs un placement stable, pendant 12 ans.

[1] La tendance législative moderne est d'étendre les dispositions relatives à l'emploi des fonds des incapables, à la gestion des fonds des œuvres d'épargne, de prévoyance, d'assurance et de capitalisation : dépôts des caisses d'épargne (L. 20 juillet 1895, art. 1), versements et contributions pour les retraites ouvrières et paysannes (L. 5 avril 1910, art. 15), actif des compagnies d'assurance sur la vie (L. 17 mars 1905, art. 8, D. 9 juin 1906), actif des sociétés de capitalisation (L. 19 décembre 1907, D. D. 1er avril et 17 juillet 1908).

Cette assimilation ne va pas jusqu'à l'exemption des droits fiscaux. Les obligations communales, comme les foncières, sont assujetties à tous les impôts qui frappent les valeurs mobilières : droit de transmission (de 0,75 %) sur les titres nominatifs et taxe annuelle (de 0,25 %) sur les titres au porteur, impôt (de 4 %) sur le revenu, taxe (de 8 %) sur les lots et, enfin, droit de timbre[1].

A cet égard, il y a égalité de situation entre les obligations du Crédit Foncier et celles émises isolément par les villes.

Seuls, les placements en prêts communaux, par les caisses publiques, des fonds qui leur sont déposés et qui ne sont pas représentés par des titres négociables, échappent à la perception des droits.

Ajoutons que les obligations communales peuvent être remises en nantissement et réalisées, selon les règles exceptionnelles prévues par la loi du 9 juin 1857 (article 7), qui comprend les obligations du Crédit Fon-

[1] Il importe de signaler toutefois que, par dérogation aux règles fiscales de droit commun, les obligations du Crédit Foncier n'acquittent, au lieu du droit de timbre de 1 % (L. 5 juin 1850, art. 27) fixé à 1,20 % avec les décimes additionnels, que le droit de 0,50 ‰ applicable aux effets de commerce (L. 8 juill. 1852, art. 29). En cas de conversion du droit en abonnement annuel, la taxe, au lieu d'être de 0,05 % (0,06 avec les décimes), est de 0,05 ‰ (sans décimes) (L. 30 mars 1872, art. 1, § 3).

Dans le cas de réémission après rachat, la jurisprudence a décidé qu'il y avait lieu au payement, par le Crédit Foncier, d'un nouveau droit de timbre — Cass. Civ. 16 décembre 1908 (D. 1909. 1. 369 — note de M. le professeur Binet).

cier dans la liste des effets publics français sur lesquels la Banque de France peut consentir des avances, en conformité de l'ordonnance du 15 juin 1834. Le Crédit Foncier a organisé lui-même un service d'avances sur dépôts d'obligations, qui a pris un rapide développement[1].

Les fonds qui alimentent ce service sont prélevés sur les capitaux qu'il reçoit en dépôt (article 2 des statuts).

§ 3. — *Limitation du droit d'émission et limitation des profits.*

Le droit d'émission reçoit une double limitation :

1° La valeur des obligations en circulation ne doit pas excéder le montant des prêts;

2° Elle doit être dans une proportion constante par rapport à la valeur du capital-action.

Le premier principe, appelé *principe d'équipollence*, est destiné à empêcher une circulation de titres hors de proportion avec les besoins. Une accumulation trop considérable de capitaux, en prévision de demandes qui

[1] Le montant de l'avance, dont le minimum est de 50 francs, peut s'élever à 90 % de la valeur sur les obligations entièrement libérées et à 80 % sur les obligations non libérées (décision du conseil d'administration de janvier 1907). Le taux d'intérêt est de 3,50 % (en 1910). La durée, de 90 jours, peut être renouvelée ou, selon les stipulations de l'acte, continuée par tacite reconduction.

pourraient ne pas se produire, présenterait des dangers sur lesquels il est inutile d'insister. Ces obligations en circulation cesseraient d'être la contre-valeur des engagements des autorités locales; elles ne seraient, du moins, que partiellement garanties par eux.

On retrouve le même principe d'équilibre entre les prêts et les obligations dans toutes les organisations de crédit à long terme. Mais il est susceptible d'applications plus ou moins étroites. L'organisation du Crédit Foncier de France, inspirée par l'esprit de spéculation, offre le mécanisme le plus mobile et le plus souple qui soit. Il n'implique pas le maintien d'une proportion constamment égale entre la valeur des prêts et la valeur des obligations en circulation. L'offre et la demande des capitaux ne sont pas rigoureusement maintenues au même niveau. Il y a fréquemment excédent des prêts sur les obligations; mais la valeur *nominale* des obligations peut aussi, par moments, l'emporter sur les prêts. Il n'en reste pas moins vrai que les titres en circulation sont toujours la contre-valeur des engagements des autorités locales et toujours garantis par eux.

Chaque nouvelle émission est destinée à couvrir un excédent de prêts auquel il a été fait face avec des fonds de trésorerie. Le montant *nominal* de l'émission n'est pas nécessairement égal à cet excédent. Il peut lui être supérieur, sans que le principe d'équipollence soit détruit. En effet, les obligations offertes en souscription sont, en grande partie, libérables à l'aide de versements

échelonnés sur un certain laps de temps. Ces facilités de libération, en même temps qu'elles ont l'avantage de mettre le titre à la portée des plus petites bourses et d'encourager l'effort d'épargne des classes laborieuses, servent les intérêts du Crédit Foncier en ce qu'elles n'alimentent ses caisses qu'au fur et à mesure des besoins du service et ne le chargent pas du payement d'intérêts de capitaux appelés et non encore utilisés[1]. Des fonds sont ainsi réservés pour l'avenir, des disponibilités assurées en vue de prêts futurs[2]. Cette possibilité d'anticiper sur les besoins des communes et de profiter des conditions favorables du marché, pour procéder à de grands emprunts, est un des traits essentiels du système français[3].

[1] Ce système a été adopté par Paris pour l'émission de ses emprunts de 1904 et 1910. Les obligations de ce dernier emprunt sont libérables par versements échelonnés de 1910 à 1913.

[2] En 1879, la valeur *nominale* des obligations communales en circulation était de 700 millions, la valeur *réelle* de 400 millions. Il y avait près de 300 millions qui restaient à recevoir à titre de versement complémentaire sur l'emprunt de 79.

[3] Il se différencie de la sorte de l'organisation coopérative belge, dans laquelle chaque émission correspond exactement à un ensemble d'engagements communaux déjà souscrits, dont le nombre et l'importance sont nettement déterminés et la durée uniformément fixée. La *Société du Crédit Communal* n'emprunte qu'après avoir groupé les demandes des autorités locales. Cette centralisation des demandes et des offres se reproduit presque annuellement. La réalisation des prêts est, par suite, tenue en suspens jusqu'à la rentrée des fonds reçus de l'épargne. « Chaque commune ne pourra recevoir les capitaux qu'elle a décidé d'emprunter, qu'au fur et à mesure que le prix des obligations rentrera à la Société aux époques à stipuler avec les preneurs. » (*Circulaire du ministre de l'Intérieur aux gouverneurs de province*, en date du 5 janvier 1861.)

En Angleterre où, on l'a vu, la fonction de crédit communal assurée par

Si le montant des prêts excède la valeur *réelle* des obligations en circulation, c'est que nécessairement celles-ci ne sont pas l'unique instrument de crédit de l'établissement, qui fait état d'autres ressources pour assurer la marche du service. Nous parlerons plus loin du rôle que joue, à cet égard, le capital-action et les réserves et provisions.

Il importe maintenant de préciser la méthode et les procédés d'émission du Crédit Foncier. Ils ont varié avec les conjonctures économiques. Tantôt les circonstances ont rendu nécessaires de grandes émissions par souscription publique (comme en 1879 et 1880), tantôt l'introduction des obligations sur le marché a eu lieu, au jour le jour, par négociation aux guichets. Au début du fonctionnement du service, sous le second Empire, l'emploi des deux procédés a été concurremment adopté. Il fut procédé à deux reprises, en 1860 et 1861, à l'émission publique des obligations 3 %, du premier emprunt communal, et à la négociation successive aux guichets d'obligations 5 %, sans lots. Le placement aux guichets,

la *Commission des Prêts pour travaux publics locaux*, se présente avec tous les caractères d'un service public national, le montant des avances à consentir annuellement par la Commission est limité aux crédits inscrits au budget par une loi annuelle (*Publics Works loan bill*).

Jusqu'en 1882, les demandes de prêts à réaliser dans une année devaient être adressées à la Commission avant le 31 décembre de l'année précédente. La Commission en faisait le relevé et le communiquait, avec ses observations, à la Trésorerie. Celle-ci donnait à la Chambre des communes une évaluation des crédits à ouvrir. Mais cette obligation a été depuis supprimée. Les demandes des autorités locales étaient exagérées.

seul pratiqué après la guerre[1], a continué de 1881 à 1886 pour l'écoulement complet des titres du grand emprunt autorisé par l'arrêté du 27 décembre 1879. Depuis que, sur le marché du crédit communal, la concurrence s'est accentuée du fait de l'intervention des caisses publiques, le Crédit Foncier, tout au souci d'abaisser le prix de revient de ses fonds, n'a procédé qu'à des émissions publiques d'obligations à lots, dont le succès est plus grand auprès des petits épargnants. Les dernières émissions de communales ont eu lieu en 1899 et 1906. Celle de 1899 a suivi la réalisation de prêts importants consentis à Lyon, Lille, Nice, etc. Celle de 1906 est intervenue à la suite du prêt de 105 millions à la ville de Paris[2]. La tendance du Crédit Foncier est toujours de maintenir la valeur des créances résultant de ses prêts dans une limite supérieure à celle de ses dettes vis-à-vis des obligataires.

[1] Au lieu même de procéder à des négociations, au fur et à mesure des besoins, il a préféré, immédiatement après la guerre, en l'état de la tension monétaire provoquée par les grands emprunts pour la libération du territoire, faire appel à la Banque de France et lui demander l'ouverture d'un crédit général garanti par nantissement.

[2] A cette époque, il a préféré, au lieu de procéder à une vaste concentration de 5 ou 600 nouveaux millions, n'en demander à l'épargne que 200, et il s'est assuré des disponibilités supplémentaires, en diminuant le mouvement de ses sorties. Il s'est adressé à une partie de sa clientèle, celle qui détenait les titres de son emprunt de 1880 (émis de 80 à 84 et remboursable en 60 ans). Il lui a proposé, en échange de ces titres, pour lesquels le délai de remboursement restant à courir était de 34 à 38 ans, de nouveaux titres remboursables dans un nouveau délai de 70 ans, à partir de 1906.

La seconde limite au droit d'émission consiste dans l'observation d'une proportion entre le capital-action et les obligations en circulation.

Le montant de l'ensemble des obligations en circulation (foncières et communales) ne peut être d'une valeur plus de vingt fois supérieure au capital social (article 8 de la loi de 1860).

On sait qu'en ce qui concerne le droit d'émission de la Banque de France, il est limitativement fixé par la loi à un maximum qui ne peut être dépassé sans une nouvelle autorisation législative. Pour le Crédit Foncier de France, il n'y a pas, en principe, de maximum d'émission ; seul le maintien d'une proportion est exigé. L'augmentation du capital social reste toujours possible[1] ; mais, comme elle ne peut être effectuée qu'avec l'autorisation du Gouvernement, il en résulte que le pouvoir exécutif reste maître de limiter, indirectement, le chiffre des émissions.

Aucun rapport n'est prescrit par la loi entre la valeur respective des deux catégories de titres en circulation Il n'est déterminé, en fait, que par les besoins respectifs des propriétaires et des autorités locales[2].

[1] Répondant au développement des opérations communales et hypothécaires, ce capital a été successivement porté : de 60 millions en 1862, à 90 en 1869, 130 en 1877, 155 en 1882, 200 de 1882 à 1901, 250 de 1908 à 1911.

De sorte que le maximum d'émission d'obligations est actuellement de 5 milliards.

[2] Il y avait, en 1879, 879 millions d'obligations foncières et 401 millions d'obligations communales, en chiffres ronds. En 1909, les chiffres étaient respectivement de 2 milliards 600 millions et 1 milliard 800 millions.

Confiant à une société financière le soin d'organiser un service d'intérêt général, la loi devait non seulement la mettre en mesure de couvrir les frais de fonctionnement de ce service, mais lui donner le droit de prélever des bénéfices sur les opérations à effectuer[1]. Mais, tout en reconnaissant la légitimité d'un profit à percevoir, le législateur de 1860 en a limité le taux. L'article 4 de la loi de 1860 alloue, à titre de frais d'administration, une commission dont elle fixe le maximum à 0,45 %, par an, des sommes prêtées. Ce système de rémunération n'est plus appliqué à l'heure actuelle. Il assurait au Crédit Foncier un bénéfice fixe, quel que fût le taux de négociation de ses obligations : il lui suffisait de majorer ce taux du montant de la commission pour pouvoir fonctionner sans risques. Les actes d'autorisation d'emprunts prévoyaient, pour le cas où les autorités locales s'adressaient au Crédit Foncier, l'adjonction à l'intérêt, du montant de cette commission. La loi opérait le décompte entre l'intérêt, qui devait revenir aux obliga-

[1] En Angleterre, les avances consenties par la *Commission des Prêts pour travaux publics locaux* le sont au taux même d'intérêt servi par l'État aux porteurs du *local loan stock*. Pour couvrir les frais d'administration, les autorités locales doivent verser, une fois pour toutes, un droit dont la quotité varie avec l'importance du prêt : 3 liv. 3 sh. pour les prêts d'au moins 300 livres ; 5 liv. 5 sh. pour les prêts de 300 à 500 livres, etc...

En Belgique, les annuités payées par les communes à la *Société du Crédit Communal* comprennent, outre l'intérêt et l'amortissement, une quotité destinée à contribuer aux frais d'administration. Mais, conformément au principe coopératif, les frais de fonctionnement du service une fois couverts, l'excédent ou ristourne est attribué aux autorités qui ont emprunté.

taires, et la commission qui devait rester dans les caisses du Crédit Foncier pour le couvrir de ses frais et le rémunérer de ses services. En 1860, il était malaisé de placer dans le public des obligations à un taux inférieur à 5 %. Or c'était là le taux d'intérêt maximum fixé, en matière civile, par la loi de 1807. Le Crédit Foncier ne pouvait le majorer dans ses relations avec les communes. C'est pourquoi la loi l'autorisa à percevoir, outre l'intérêt nécessaire au service des obligations, une commission fixe. Lorsque les conditions du marché financier se sont améliorées et que le placement des obligations a pu s'opérer à un taux inférieur au taux légal, ce système de la commission fixe a perdu sa raison d'être. Le conseil d'administration du Crédit Foncier l'a supprimé, par délibération du 5 novembre 1879. Le taux de rémunération des services du Crédit Foncier se trouve actuellement confondu dans le taux d'intérêt servi par les communes. Légalement la majoration de l'intérêt ne peut dépasser le taux de 0,45 %. En fait, elle est toujours restée bien au-dessous, par suite de la concurrence[1].

[1] Les opérations de prêts communaux sont devenues, pour le Crédit Foncier, de moins en moins rémunératrices. La commission nette de 0,45 %, prévue par la loi de 1860, a été successivement abaissée, de 1860 à 1875, à 0,40, 0,30 et 0,20 %. En 1892, le bénéfice net sur les prêts communaux n'était que 0, 18 c. %, sans même tenir compte de la part proportionnelle des frais généraux incombant à cette branche des opérations (*Compte rendu* du 1er avril 1893). En 1909, un censeur fait remarquer « combien est étroite la marge des profits par rapport à l'énorme volume « des affaires sociales ». (*Observations* de M. André Lebon à l'*Ass. gén.* du 3 avril 1909.)

§ 4. — *Risques de fonctionnement du service. Rôle des provisions et du capital social.*

Depuis 1860, ce sont toujours les mêmes principes qui président au fonctionnement du service des prêts communaux du Crédit Foncier, c'est toujours la même réglementation qui garantit les droits et intérêts des obligataires. Mais, avec le temps, des difficultés sont nées qui n'avaient pas été prévues au début. Les mesures légales sont devenues insuffisantes. L'importance du stock d'obligations en circulation s'étant accrue, les intérêts en jeu étant devenus plus considérables, l'État pouvait dans une certaine mesure se considérer comme moralement tenu d'intervenir, pour empêcher toute crise pouvant affecter le fonctionnement du Crédit Foncier. On pouvait estimer que les autorisations d'émission, accordées par le ministre des Finances, engageaient indirectement la responsabilité gouvernementale. Mais, au lieu de se reposer sur la protection de l'État, l'administration du Crédit Foncier s'est efforcée de fortifier elle-même son crédit par des mesures d'ordre intérieur. Avant d'en exposer l'économie, précisons la nature du risque auquel s'est trouvée exposée la marche du service.

Si les prêts à long terme devaient conserver un caractère immuable, leurs conditions ne pouvant être modifiées et leur durée restant fixe, le service du Crédit

Foncier serait assuré d'un fonctionnement régulier. La valeur des engagements souscrits par les communes envers le Crédit Foncier resterait toujours égale à celle des engagements de ce dernier vis-à-vis des obligataires. C'est la situation normale ; mais elle est susceptible de brusques modifications, détruisant l'équilibre des engagements. Les prêts à long terme peuvent, en effet, rester remboursables à toute époque. C'est même une règle de bonne administration pour les communes, ainsi d'ailleurs que pour les propriétaires fonciers. Le crédit à long terme est par là même livré aux oscillations de la loi de l'offre et de la demande. Le Crédit Foncier se trouve dans cette situation spéciale qu'il ne peut, par suite de la limitation légale du taux de ses profits, bénéficier de la hausse du loyer des capitaux en prêtant, à un taux supérieur, les sommes rentrées dans ses caisses ; en revanche, il est menacé par tout mouvement de baisse qui l'empêche de placer, au taux des anciens emprunts, les sommes provenant des remboursements anticipés. Des deux modalités du crédit à long terme, c'est le crédit communal qui a subi le plus fortement l'influence des conjonctures économiques. Les conditions des prêts aux communes se sont rapidement modifiées depuis 1860. Le taux d'intérêt, qui était de 5 % sous le second Empire, augmenté d'une commission variant entre 0,45 et 0,20, après être monté à 6 %, dans les années qui ont suivi la guerre, est descendu, à partir de 1879, à 4,50 et, après une légère hausse à 4,80 en

1883, il est redescendu à partir de 1883 à 4,75; 4,60; 4,50; 4,20; 4,10 et 4 %. Il est, en 1910, de 3,85 %. Le taux des prêts hypothécaires n'a guère oscillé qu'entre 4 et 5 %. Cette plus grande aptitude du crédit communal à la baisse de son taux d'intérêt tient à plusieurs causes. La principale est que son marché est plus étendu que celui du crédit hypothécaire. La situation du Crédit Foncier sur chacun d'eux est sensiblement différente. A la concurrence du marché libre, se manifestant par l'émission par les villes d'obligations en leurs noms, s'ajoute pour les prêts communaux celle des caisses publiques qui emploient en placement de cette nature des disponibilités de plus en plus étendues.

Cette action de la concurrence, dont nous exposerons dans un autre chapitre les différentes formes[1], si elle sert les intérêts des communes, compromet la stabilité des opérations du Crédit Foncier. Dès qu'elles sont assurées de trouver des conditions meilleures, les autorités locales demandent au Crédit Foncier de les en faire bénéficier et menacent de le rembourser. Les sommes qui rentrent dans ses caisses ne peuvent plus être réemployées avec profit. Leur prix de revient est devenu trop élevé; le nouveau taux d'intérêt que les communes seraient disposées à payer ne permettrait pas de faire le service des obligations en cours.

[1] Voir pp. 111 et 117.

On le voit, le risque provenant d'un mouvement accentué de remboursements anticipés est le plus grave qui puisse affecter le service du Crédit Foncier. Il s'est efforcé d'y parer à l'aide de deux mesures : l'une peut être qualifiée de préservatrice, c'est la consolidation des engagements des communes; l'autre pourrait être appelée réparatrice, c'est la conversion.

Dès 1860, averti contre le risque d'instabilité de l'engagement à long terme, le Crédit Foncier a songé à proposer aux communes, comme contre-partie d'une réduction de taux, une clause d'interdiction de remboursement. Elle s'étendait alors sur toute la durée du prêt et en assurait la consolidation. Depuis, elle a été limitée aux 10 ou 15 premières années. Elle est, par suite, devenue insuffisante. Au reste, le Crédit Foncier n'est pas maître d'en régler le jeu. Elle dépend d'une clause contractuelle à laquelle les communes peuvent refuser de souscrire.

La conversion est le remède radical agissant, pourrait-on dire, d'après le système homéopathique. Elle combat le remboursement anticipé des prêts par le remboursement anticipé des obligations, avec substitution aux anciennes de nouvelles entraînant des charges moins élevées[1]. Précisément en vue de ces conversions, le

[1] Le remboursement anticipé au pair des obligations à lots du Crédit Foncier, est formellement prévu par une clause de style des traités d'émission. La portée générale de cette clause admise par la jurisprudence, en ce qui concerne les obligations foncières, a été consacrée pour les bilo-

Crédit Foncier a eu soin de se réserver dans ses traités d'émission la faculté de retirer de la circulation ses obligations, en remboursant, à la suite de tirages spéciaux, une ou plusieurs séries. Mais le remboursement des titres qui ne se sont pas vu attribuer de lots par le sort doit avoir lieu au pair, c'est-à-dire à la valeur nominale et non au prix d'émission; or l'écart peut être considérable entre les deux valeurs : d'où un déficit à couvrir avec des fonds sociaux. Les provisions jouent ce rôle de couverture. A côté de la *provision ordinaire,* dont la constitution permet le remboursement des primes au fur et à mesure des amortissements d'obligations tels qu'ils sont prévus par les tableaux, il a été créé, en 1879, une *provision extraordinaire* qui permet de couvrir les primes au cas de remboursement anticipé.

Le capital social peut être envisagé à un double point de vue.

D'abord, à un point de vue statique, il joue le rôle de garantie, assurant, en cas de liquidation, le remboursement intégral du capital nominal des obligations en circulation s'il se trouvait en fait supérieur au capital rem-

gations communales, par deux jugements du tribunal civil de la Seine des 17 mai 1893 et 13 mai 1896.

Les conversions restent facultatives, en ce sens que les porteurs ne sont pas tenus d'accepter les titres nouveaux, mais peuvent exiger le remboursement de leurs titres anciens. Un délai d'option leur est imparti, passé lequel leur silence équivaut à acceptation. (Cf. Paul Gauwain, *Communication au Congrès des valeurs mobilières de* 1900, 4e fasc., n° 159.)

boursé par les autorités locales et au montant des provisions destinées à couvrir les primes.

Mais ce n'est pas là son unique fonction. Il ne se borne pas à exister en prévision d'une liquidation et pour assurer, en cette éventualité, l'équilibre des engagements. Il joue également un rôle actif. On se souvient du principe d'équipollence qui commande la circulation des obligations. La valeur réelle de celles-ci ne peut excéder celle des prêts consentis. Cependant, les émissions n'ont pas lieu strictement au fur et à mesure des besoins, ou tout au moins leur importance n'est pas rigoureusement déterminée par le montant des demandes de prêts préalablement groupées. En fait, il y a fréquemment excédent des prêts[1]. Les versements à effectuer, sur les obligations non entièrement libérées, peuvent être insuffisants à satisfaire les besoins au fur et à mesure qu'ils se manifestent. Dans ces conditions, la continuité du service ne peut être assurée, les demandes des autorités locales ne peuvent être immédiatement satisfaites que grâce à l'existence d'un fonds de roulement important et toujours disponible, qui permet de couvrir l'excédent des prêts. Cette fonction est précisément assurée en grande partie par le capital social, la réserve obligatoire et les provisions facultatives.

Le capital social est représenté par les actions. Le

[1] A la fin de 1898, le montant des prêts communaux l'emportait de 150 millions sur la valeur des obligations communales en circulation.

fonds de réserve a été constitué, dès l'origine, pour parer aux événements imprévus. Il existe, d'ailleurs, dans toute société et est formé par la capitalisation des sommes prélevées annuellement sur les bénéfices. Quant aux provisions qui sont constituées par un prélèvement sur le produit des émissions d'obligations elles-mêmes, nous venons de voir qu'elles se divisent en provisions ordinaires et provisions extraordinaires, les premières destinées à maintenir le taux de revient des emprunts pendant toute leur durée et les secondes à faire face aux risques des remboursements anticipés.

En tant qu'ils donnent satisfaction aux demandes de prêts, les fonds du capital social, de la réserve et des provisions sont, si l'on nous permet cette comparaison, comme les éclaireurs de l'armée des capitaux dirigés vers les placements en prêts à long terme. Cependant, leurs disponibilités ne sont pas destinées à être immobilisées, ou du moins cette immobilisation ne peut être que momentanée. Lorsque, ultérieurement, des fonds sont recueillis de l'épargne par voie d'émission d'obligations ou, tout simplement, lorsque les versements d'annuités ou les remboursements anticipés suffisent à répondre aux besoins, les capitaux de cette source qui sont des capitaux d'emprunt, viennent prendre la place des fonds du capital social et les rendre à nouveau disponibles. Ils peuvent être employés alors en achat d'obligations. Leur placement sous cette forme tend à maintenir le cours des titres, à hausser la valeur des

engagements communaux, c'est-à-dire à faire baisser le loyer des capitaux. Orientés vers l'un ou l'autre placement (prêts ou achats d'obligations), ces fonds disponibles jouent un rôle éminemment utile. Ils se portent là où le besoin se fait sentir. Ils assurent l'équilibre entre l'offre et la demande. Les dividendes servis aux actionnaires ne sont donc plus seulement la rémunération d'un service de garantie purement virtuel : ils constituent les profits d'une exploitation financière active, d'un effort continu.

CHAPITRE III

HISTOIRE DES RELATIONS DES COMMUNES ET DU CRÉDIT FONCIER DE FRANCE

---

§ 1. — *Le second Empire.*

Le total des sommes prêtées aux communes, sous le second Empire, pendant les onze premières années de fonctionnement du service, atteint près de 700 millions[1]. Comment se sont réparties ces sommes considérables?

La plus large part (plus de 500 millions) représente le concours financier du Crédit Foncier à la transformation et à l'extension de Paris. Ce concours, il ne l'a pas fourni directement, mais de façon, à vrai dire, détournée. L'exécution des grands travaux du plan Haussmann-Alphand avait été concédée moyennant des subventions payables par annuités et destinées à couvrir les risques des expropriations. Au fur et à mesure de l'avancement

[1] Exactement 675 278 890 francs, représentant 1013 prêts : ce qui fait ressortir le prêt moyen à 666 612 francs.

des travaux, les concessionnaires pouvaient émettre des bons de délégation de ces subventions. C'étaient des créances avalisées, négociables selon les formes commerciales. Le contrôle de leur émission rentrait dans les attributions de la Caisse des Travaux de Paris, créée en 1858[1], et chargée sous la garantie de la ville du service de trésorerie des grands travaux. Sa gestion était autonome, et le détail de ses opérations ne figurait pas au budget municipal. On devine les motifs et on prévoit les conséquences de cette organisation. Les engagements de la ville, n'étant pas limités à l'avance, devaient être dépassés. Au début, l'équilibre fut observé entre le montant des émissions et des annuités. Mais, dans la suite, on se laissa entraîner à accepter la mise en circulation de bons, avant exécution des travaux et en représentation d'annuités futures. Il devait en résulter un énorme découvert. Dès 1862, le Crédit Foncier avait accepté d'escompter ces bons. Ces opérations étaient effectuées par ses guichets à l'aide de fonds provenant d'émission d'obligations communales 5 %, sans lots. Officiellement qualifiées, dans les comptes rendus annuels, de prêts à court terme, elles portèrent sur des sommes considérables; de sorte qu'en 1867 l'établissement se trouvait détenteur de créances sur la ville de Paris d'une valeur d'environ 400 millions, dont le taux d'intérêt était bien supérieur au taux normal des prêts

[1] D. D. 14 novembre et 27 décembre 1858. L. fin. 11 juin 1859, art. 17.

communaux[1]. Il était impossible à la ville de faire face aux échéances d'une dette flottante aussi considérable. Sa consolidation ou sa conversion en dette à long terme s'imposait. Des pourparlers furent engagés entre Louis Frémy et Haussmann; ils aboutirent au traité du 8 novembre 1867, aux termes duquel la ville s'engageait à se libérer dans un délai de 60 ans, à un taux d'amortissement faisant ressortir l'intérêt à 5,16 %. Sur les observations de la commission chargée d'examiner le projet de loi d'approbation, le délai d'amortissement fut réduit à 40 ans. Un second traité intervint, le 10 juillet 1868, qui comprenait en outre, dans l'opération de consolidation, divers autres engagements. La discussion du projet de loi donna lieu, au Corps législatif, à de retentissants débats[2] auxquels prirent part les grands orateurs de l'opposition : Thiers, Picard, Pouyer-Quertier, Garnier-Pagès et Berryer[3].

[1] A raison du caractère commercial de l'opération, il avait été ajouté, en effet, à la commission de 0,45 %, prévue par la loi de 1860, une somme de 0,70 à titre de frais de trésorerie. Le taux de l'escompte ressortait donc à 6,15 %.

[2] Séances des 22 au 26 février, 2 au 6 mars 1869.

[3] La loi du 18 avril 1869 autorisa la transformation de la dette de Paris envers le Crédit Foncier en deux emprunts à long terme : l'un de 398 440 040 francs (Traité du 8 novembre 1867), l'autre de 67 335 155 francs (Traité du 10 juillet 1868). Au contraire de la dette contractée par voie d'émissions publiques, en 1855, 1860, 1865, 1869, 1871, 1875 et 1876, celle envers le Crédit Foncier fut déclarée remboursable par anticipation. Elle a pu, dès lors, être convertie, une première fois en 1879 et une seconde fois en 1894. (V. pp. 101 (note) et 124.)

Les grandes opérations engageant les finances parisiennes n'ont pas entièrement absorbé l'activité du Crédit Foncier, pendant la période que nous considérons. L'appui qu'il a prêté aux municipalités de province est assez important, puisqu'il se chiffre par près de 200 millions. L'œuvre de rénovation urbaine en a reçu la part la plus considérable. La première, la ville de Lyon s'adressait à lui, dès le mois d'août 1860. La transformation du centre de la grande cité, commencée par l'ouverture de la rue Impériale, avait motivé la création des obligations municipales de 1854 et 1856, remises à la société concessionnaire des travaux. Pour parachever l'œuvre d'embellissement, le percement de la rue de l'Impératrice et de la rue du Centre avait été décrété d'utilité publique en 1858. La municipalité avait pris à sa charge les risques de l'expropriation. Autorisée, en 1860, à emprunter 8200000 francs, remboursables en 50 ans, et, en 1865, plus de 10 millions, elle trouva plus avantageux de traiter avec le Crédit Foncier que de négocier elle-même, comme elle l'avait déjà fait, des obligations.

Marseille traitait aussi avec lui pour deux emprunts : l'un de 16 millions, qui se lie aux opérations d'ouverture de la rue Impériale, d'agrandissement de la rue d'Aix et de création de la place Saint-Ferréol; l'autre de 14 millions, pour permettre l'exécution d'un ensemble d'entreprises de voirie telles que la jonction du cours Bonaparte (Pierre-Puget) avec le boulevard de la Corde-

rie, le prolongement du cours Lieutaud et du boulevard Baille et de travaux d'embellissement tels que l'achèvement de la promenade de la Corniche et le reboisement de la colline Puget[1].

Il prêtait à Nîmes, pour la création du bassin et du canal d'amenée des eaux du Rhône; — Cette, Narbonne, Valenciennes, etc., également pour des distributions d'eaux; — Le Havre, Saint-Étienne, Limoges, Rouen, etc., pour des rénovations de quartiers.

Les plus petits prêts de cette période ont été consentis, en 1862, en vue du payement de la soulte de conversion facultative de la dette publique conçue par le ministre Achille Fould. Cette conversion avait surtout pour but, comme on sait, de procurer au Trésor des fonds disponibles, sans recourir à un emprunt.

Elle se fit par l'échange des rentes 4 ½ et 4 % contre des rentes 3 %. Comme la valeur en capital d'une somme déterminée de ces dernières rentes était supérieure à la valeur d'une somme correspondante de rentes 4 ½ et 4 %, l'échange eut lieu contre versement par les porteurs, d'une soulte légèrement inférieure à la somme qu'ils auraient dû débourser s'ils avaient fait eux-mêmes la conversion à la Bourse. On les incitait ainsi à faire une opération qui augmentait la valeur de leur placement, mieux à l'abri des conversions.

[1] Ils ont été compris dans la conversion de 1877, dont il sera parlé plus loin (p. 99).

Le Crédit Foncier fit des avances à 263 établissements, dont 69 communes, pour leur permettre de payer la soulte requise. La loi du 26 février 1862 venait d'étendre le bénéfice de son service aux établissements publics, et l'article 4 de cette loi contenait autorisation générale pour toutes les autorités locales d'emprunter pour le payement de la soulte de conversion.

Il convient enfin de dégager l'ensemble des opérations conclues avec les communes des deux Savoie. Sous le régime sarde, les services municipaux étaient restés rudimentaires dans l'ancien duché. La vie administrative, dans certaines vallées reculées, était peu développée, les dépenses d'édilité réduites à leur plus simple expression. Dans la plupart des hameaux, les écoles, très pauvrement installées, n'étaient ouvertes que pendant quatre ou cinq mois de l'année. Au moment de leur réunion à la France, les communes rurales savoisiennes se trouvaient, vis-à-vis des autres communes françaises, dans une situation très inférieure. Création de chemins et de ponts, — dont les difficultés et les dépenses d'exécution étaient plus considérables à raison des obstacles naturels, — établissement de réservoirs et de fontaines, construction de mairies, d'écoles et d'hospices ; presque tout était à faire. En ce pays de volonté tenace, les autorités locales se mirent résolument à l'œuvre, en sollicitant, il est vrai, l'appui de l'État, sous forme de subventions. De nombreux emprunts amortissables en cinquante ans furent votés. Dès 1862, il en était réalisé 194 au Crédit

Foncier. Nous citons ce chiffre, car il représente les deux tiers des demandes dont le service des prêts communaux avait été saisi, par l'ensemble du territoire français, cette même année. En huit ans, de 1862 à 1870, le nombre des prêts consentis aux seules communes des deux nouveaux départements a été de 356[1], et le montant des sommes prêtées, de près de 4 millions[2]. Ces opérations ont été l'origine de la constitution de dettes locales[3] qui, par rapport aux ressources des deux départements, sont plus élevées que dans les autres régions de France[4]. L'amortissement a nécessité le vote de

[1] Soit plus d'un tiers du nombre des prêts aux communes, sous le second Empire, qui est de 1 013.

[2] Ils se répartissent ainsi : 157 à la Savoie, pour 2 157 077 francs, et 199 à la Haute-Savoie, pour 1 553 475 francs.

[3] En 1860, les communes des deux Savoie étaient presque entièrement redevables de leurs dettes à la *Caisse des Dépôts de Turin,* et l'ensemble n'était que de 2 389 132 francs.

En 1877, les dettes communales du seul département de Savoie atteignaient 7 668 985 francs, celles de la Haute-Savoie 4 815 851 francs.

En 1909, les chiffres étaient respectivement de 13 453 850 francs et 11 785 253 francs.

[4] Dans le tableau de la quotité de la dette par tête d'habitant, dressé en 1891, et publié en tête du *Rapport sur la Situation financière des communes,* la Savoie occupe le quinzième rang, et la Haute-Savoie le dix-huitième. La moyenne générale de la charge par habitant, qui était alors en France de 37 fr. 60, s'élevait à 47 fr. 30 en Savoie, et à 39 fr. 29 en Haute-Savoie (*Sit. fin.,* p. XXXI), et cependant, fait remarquer le *Rapport,* le principal des quatre contributions de ces deux départements figure parmi les moins élevés.

Dans le tableau du nombre des communes grevées d'emprunts par rapport au nombre total des communes, nos deux départements viennent aux cinquième et sixième rangs (92,90 et 92,70 %).

En 1909, tandis que la moyenne des impositions communales en France était de 65 cent. 88, elle s'élevait à 186 en Haute-Savoie et 168 en Savoie.

nombreux centimes extraordinaires. Régis par des stipulations spéciales d'interdiction de libération anticipée pendant toute leur durée, les prêts aux communes des deux Savoie, consentis au taux d'intérêt de 5 % augmenté de la commission prévue par la loi, n'ont pu bénéficier d'aucune réduction lors des conversions de 1879 et 1892.

La répartition des opérations entre Paris et la province se trouve nettement indiquée dans le Compte rendu de l'exercice 1871. Il y est signalé que le total des sommes restant dues, au 31 décembre 1870, sur les 711 millions et demi avancés aux autorités locales, depuis 1860, est de 471 716 677 francs. Or, Paris figure dans ce compte pour 323 010 080 francs, soit 68 %. Le passif de la province est donc de 150 millions, en chiffres ronds, soit 32 %[1]. Ces chiffres demandent à être rapprochés de ceux fournis par les *Rapports sur la situation financière des communes*. On constate que la marche de la dette de Paris, vis-à-vis de celle des autres communes, est la suivante :

	Paris.	Autres communes.
1862 :	342 560 273 francs.	341 428 560 francs.
1869 :	1 475 799 082 »	573 749 892 »

[1] Ces chiffres englobent le solde des capitaux dus par toutes les catégories d'emprunteurs (départements, communes et établissements publics). Mais, sur les 711 millions et demi, avancés de 1860 à 1870, les municipalités ont absorbé plus de 675 millions, ou 95 %; les autres autorités locales n'ont reçu que 36 millions, ou 5 %.

On est amené à conclure de la proportion existant entre ces deux

En l'espace de sept ans, le passif parisien s'était démesurément accru de 1133 millions, ou 330 %; celui des autres communes de 230 millions, en chiffres ronds, ou 68 %. Quand on est ainsi éclairé sur l'importance respective des recours au crédit de Paris et de la province, on se convainc que les opérations du Crédit Foncier ont été réparties sur l'ensemble du territoire, proportionnellement aux besoins manifestés.

§ 2. — *Les années qui suivent la guerre.*

En regard de l'année 1871, aucun chiffre ne figure dans le tableau des opérations du Crédit Foncier avec les communes. La guerre a entraîné l'arrêt du service, dont le fonctionnement ne reprendra qu'en 1872. Cependant, au milieu des hostilités, les municipalités ont eu recours à l'emprunt. Leurs dettes, que nous avons laissées à 573 millions en 1869, s'élèvent, à la fin de 1871, à plus de 718 millions, soit une augmentation de près de 150 millions en deux ans. Les dommages à réparer, les misères à soulager, les impositions payées aux envahisseurs, enfin l'effort pour l'organisation de la défense nationale, ont diversement contribué à cet accroissement de charges. De ces causes, les deux dernières méritent quelques mots d'explication.

chiffres, que le solde des capitaux restant dus par les autres autorités locales était insignifiant par rapport à celui des communes.

Au lendemain du 4 septembre, le gouvernement de la Défense nationale autorisait, sur leur demande, un grand nombre de villes à emprunter des sommes importantes pour concourir aux frais de la guerre à outrance[1]. Consacrant le mouvement et le généralisant, le décret du 29 septembre décidait la mobilisation de la garde nationale, et le décret du 22 octobre en imposait aux communes et aux départements, à raison de moitié chacun, les dépenses d'armement, d'habillement, d'équipement et de solde. Avant même que l'obligation en ait été décrétée, les plus grandes villes du Midi s'étaient fait autoriser à contracter des emprunts[2]. Du 15 septembre 1870 au 8 février 1871, le nombre des décrets rendus, soit par le gouvernement de Paris, soit par la délégation de Tours et de Bordeaux, s'élève à 46, et le montant des emprunts autorisés à 40 millions environ.

Quant aux dépenses extraordinaires d'assistance, leur nécessité n'était que trop évidente. Dès le début de septembre, des cités industrielles, comme Limoges, Roubaix, Castres et Béziers, ayant fourni beaucoup d'hommes à l'armée et à la garde mobile, devaient distri-

[1] Les premiers décrets d'autorisation concernent Toulouse, Clermont-Ferrand et Niort. Dans la prévision d'un siège à soutenir, Lyon se préoccupait d'exécuter des travaux de fortification et d'acquérir un approvisionnement de farines ; il se faisait consentir par la Banque de France une avance de 4 millions et obtenait, par décision de la délégation de Tours, le 5 novembre, l'autorisation d'émettre 10 millions d'obligations.

[2] Marseille, autorisée à emprunter 10 millions, réalisa, par souscription publique, 8714800 francs, à 6 %. (On sait que le gouvernement de la Défense nationale avait contracté l'emprunt Morgan à 7,75 %.)

buer des secours aux familles privées de leurs soutiens. Les subventions aux hospices et aux bureaux de bienfaisance furent multipliées, pendant l'hiver, et, survivant aux hostilités, le chômage et la misère déterminèrent sur plusieurs points du territoire la réouverture des ateliers de charité. Des lois de l'Assemblée nationale, en mai, septembre et décembre 1871, autorisèrent nombre de villes, notamment Amiens, Beauvais, Chartres, Laval, Tourcoing, Tours et Troyes, à emprunter pour en établir.

Faut-il s'étonner que le Crédit Foncier n'ait, à cette époque, fourni aucun concours aux communes éprouvées?

Dès le milieu de septembre, Paris était isolé du reste de la France. A cet obstacle matériel résultant de l'investissement, s'ajoutent des considérations d'ordre économique. Les autorisations d'emprunt, pour l'équipement des mobilisés, étaient surtout destinées à faciliter la réalisation des marchés et à donner aux fournisseurs l'assurance de l'inscription de leur créance au budget, — ce qui n'empêcha pas d'ailleurs les malfaçons et les spéculations éhontées. La rapidité avec laquelle devaient être traitées les affaires nuisait à leur régularité. Au milieu de ces difficultés, le crédit communal se trouvait réduit à des avances à court terme, à des taux élevés. De nombreux engagements avaient été, d'ailleurs, irrégulièrement contractés, et des actes d'autorisation intervinrent, après coup, pour les régulariser. L'augmentation de 150 millions, signalée plus haut, était en grande

partie constituée par des dettes flottantes destinées à être plus tard consolidées. Les opérations à long terme ne pouvaient reprendre que le jour où l'ordre serait rétabli. Le concours du Crédit Foncier devait intervenir, après coup, pour le règlement de marchés, le payement de reliquats, le remboursement d'avances.

Au surplus, toutes les dépenses extraordinaires résultant de la guerre ne devaient pas rester à la charge des budgets municipaux. La solidarité nationale exigeait qu'elles fussent supportées par le budget de l'État. La loi du 11 septembre 1871 décida que les frais d'organisation des gardes nationales mobilisées, d'acquisition d'armes et de travaux de défense, seraient remboursés en cinq annuités égales, à partir de 1872. Quant aux contributions payées à l'ennemi et aux dégâts matériels subis par les départements envahis, des crédits de dédommagement furent prévus par les lois des 6 septembre 1871, 27 mai 1872 et 7 avril 1873. Les versements effectués dans les caisses municipales permirent l'extinction des dettes exigibles et servirent à des remboursements anticipés d'emprunts. Ainsi, les épreuves traversées n'affectèrent pas les ressources locales aussi profondément qu'on pouvait le craindre.

Dans la suite, les conseils municipaux surent observer une politique de sagesse, de réserve et d'économie. Tout au souci d'équilibrer leurs budgets et d'arrêter leurs dettes, ils ne contractèrent que des emprunts de liquidation et ne se procurèrent de nouveaux capitaux que pour

l'exécution de travaux d'une urgence absolue ou d'une évidente utilité. Pendant six ans, la dette des communes de province reste à peu près stationnaire. Nous l'avons laissée, en 1871, à environ 719 millions; nous la retrouvons, en 1877, à 757 millions[1], en augmentation de 38 millions seulement ou de 5 %.

A part deux exceptions, en 1873 et 1875, le Crédit Foncier se borne, pendant cette période de recueillement, à effectuer des prêts de moyenne et de petite importance[2]. Un seul a été consenti à Paris, en 1873, d'une valeur de 15923076 francs; dont partie destinée au payement du solde des travaux de dérivation de la Vanne qui, commencés en 1868 par l'ingénieur Belgrand, l'auteur du plan de distribution des eaux de source, avaient dû être interrompus pendant la guerre; et partie au règlement des dépenses d'utilisation, par épandage dans la plaine de Gennevillers, des eaux des égouts. Tous les autres ont été consentis à des municipalités de province. Le plus élevé est celui de 16 millions que la commission municipale qui administrait Marseille réalisa, en 1875, au taux de 5,95 %, pour la conversion d'une partie du passif (notamment, du remboursement des obligations émises en 1870 pour participer aux frais d'organisation de la défense nationale) et pour le paye-

[1] Ces chiffres comprennent les dettes autres que les emprunts. Le solde dû sur les seuls emprunts s'élevait, au 31 mars 1878, à 691 884 160 francs, dont 218 millions, soit un tiers, au Crédit Foncier. (*Sit. fin.*, 1877.)

[2] De 1872 à 1878 inclus, il a consenti, aux seules communes, 323 prêts, représentant 56 182 987 francs.

ment des condamnations prononcées contre la ville à raison des dégâts commis par les attroupements insurrectionnels de 1871. D'autres, moins importants, eurent encore pour but de solder des dépenses et régler des réparations occasionnées par les événements de 1870-71. Quelques-uns furent destinés à assurer le payement de subventions promises pour la construction de chemins de fer d'intérêt local. Il y en eut, enfin, qui furent consacrés à l'extension du casernement.

La réorganisation de l'armée s'imposait au lendemain des désastres. La loi du 27 juillet 1872, en instituant le service personnel et obligatoire pour tout Français, rendit nécessaire la construction de nouvelles casernes. Selon une méthode qui n'a cessé d'être pratiquée en France, la participation des budgets locaux fut requise à cette dépense d'intérêt national. La loi du 4 août 1874 exigea des villes et des départements un fonds de concours de 88 millions. Une partie, soit 57 millions, devait être fournie, à titre onéreux, sous forme d'avances remboursables par l'État; l'autre, soit 31 millions, sous forme de subsides, à titre gratuit. De nombreuses conventions intervinrent, en 1874 et 1875, entre le ministre de la guerre et des villes pourvues de garnison. Celles-ci durent se procurer, par l'emprunt, les capitaux qu'elles s'étaient engagées à verser. Ce sont, bien entendu, les subsides seuls qui ont grevé leurs budgets[1]. Pour les

[1] Leur amortissement variait entre 15 et 30 ans. Le concours du Crédit

avances, les villes se sont bornées à traiter en quelque sorte l'emprunt au lieu et place de l'État, qui en assurait le remboursement en 12 ans.

Jusqu'en 1875, le service des prêts n'était pas alimenté par des émissions d'obligations communales. Les grands emprunts pour la libération du territoire avaient nécessairement déterminé une tension monétaire et un renchérissement du loyer des capitaux. Le Crédit Foncier ne pouvait songer à placer avantageusement ses titres. Pour éviter leur dépréciation, il fit appel au concours de la Banque de France et lui demanda l'ouverture d'un crédit de 30 millions, garanti par un dépôt d'obligations. Le taux des prêts communaux ne dépassa pas 6 %.

En 1875, le moment parut opportun de procéder à une importante émission d'obligations à lots[1]. Le prix de revient des fonds permit d'abaisser de 6 à 5,50 et même 5,16 % le taux des prêts nouveaux. Mais, dans la suite, il fut bientôt possible de trouver des capitaux à un taux inférieur. Dans le recueillement qui avait suivi les désastres, les sources du travail et de l'épargne

Foncier est intervenu dans le cas d'amortissement supérieur à 15 ans (prêts aux villes de Cholet, Dinan, Falaise, Le Blanc, etc., aux taux de 6 et 6,20 %). Pour toute durée moindre, les municipalités s'adressèrent de préférence à la Caisse des Dépôts et Consignations. Il y eut aussi des émissions d'obligations, que la loi de 1874 faisait bénéficier d'une exemption des droits de timbre.

[1] Emprunt de 200 millions de 1875, représenté par des obligations 4 % à lots.

s'étaient gonflées. Une aube de prospérité économique se levait sur la France.

Dès le milieu de 1876, Marseille, escomptant avec optimisme une amélioration des conditions du marché financier, avait projeté de remanier sa dette et de substituer, à tous ses emprunts en cours d'amortissement, un emprunt unique. Son passif s'élevait alors à 89 millions, en chiffres ronds, dont moitié environ dus au Crédit Foncier et moitié constitués par des obligations émises en 1862, 1863, 1865 et 1867, par les banquiers Rothschild, Erlanger et Péreire. Les intérêts de ces obligations étaient de 4, 4 ½ et 5 %. La dette envers le Crédit Foncier entraînait des charges plus lourdes, et elle était, en partie, irremboursable par anticipation. Le projet d'unification voté par la commission municipale, qui administrait alors la ville, diminuait à la fois le nombre et le montant des annuités[1]. Pour l'émission, des pourparlers furent engagés avec le syndicat des grands établissements financiers de Paris. Mais, la commission municipale ayant fait place à un conseil municipal élu, le maire, M. Maglione, négocia avec le Crédit Foncier, afin d'être

[1] Les dernières annuités des anciennes dettes ne devaient arriver à expiration qu'en 1930. Or, le terme final d'amortissement de l'emprunt de conversion était fixé à 1917.

D'autre part, tandis que l'annuité globale des anciens emprunts s'élevait à 5 466 000 francs, l'annuité de la nouvelle dette consolidée ne devait être que de 4 700 000 francs.

L'intérêt fut de 3,90 %, tandis que le taux moyen des anciens emprunt était de près de 5 %.

assuré de comprendre dans l'opération le solde des emprunts stipulés irremboursables par anticipation. Le Crédit Foncier n'avança pas directement les fonds; il se chargea, à forfait, de l'émission des obligations de la ville de Marseille, moyennant l'annuité de 4 796 000 francs, en se réservant le choix de la forme des titres, de leur importance et du moment de l'émission[1]. L'opération eut un plein succès.

D'autres villes (Bordeaux, Lille, Versailles, Le Havre, etc.) placèrent avantageusement des emprunts de moindre importance. Ces indices d'une profonde amélioration économique ne pouvaient manquer de retenir l'attention du nouveau gouverneur du Crédit Foncier, M. Albert Christophle. L'heure lui parut venue d'adapter, par voie

[1] Il fut procédé, en mars 1877, à l'émission, au prix de 352 fr. 50, de 259 462 titres 3 %, remboursables à 400 francs par tirages au sort semestriels comportant chacun 144 000 francs de lots. Le produit des obligations fut donc de 91 460 355 francs, tandis que le capital à rembourser était, par suite de la prime, de 103 784 800 francs, plus 11 520 000 francs de lots (soit, au total, 115 304 800 francs).

Comme le montant du capital restant dû sur les emprunts à convertir ne s'élevait, au moment de l'opération, qu'à 87 millions, tandis que le produit des obligations fut de 91 millions, la différence (près de 4 millions), constitua la rémunération du Crédit Foncier, qui bénéficia, en outre, de la différence entre l'annuité prévue pour 89 millions et l'annuité correspondant à 87 millions.

Une première critique à adresser à l'emprunt de conversion de la Ville de Marseille, est d'avoir été stipulé irremboursable par anticipation, c'est-à-dire inconvertible.

Une seconde, plus grave, est d'avoir été mal gagé. Force fut, en 1903, de trouver une combinaison qui permît d'alléger la charge des annuités en prorogeant leur durée. Un nouveau traité intervint avec le Crédit Foncier; il en sera parlé plus loin (p. 129).

de conversion, les obligations en circulation aux conditions plus favorables du marché. Les grandes émissions d'obligations communales 3 % à lots de 1879[1] et de 1880[2], dont le montant devait s'élever à un milliard, allaient, en assurant le remboursement de la masse des obligations 5 % en circulation, rendre possible la conversion des anciens prêts non frappés d'une interdiction de libération anticipée et permettre la conclusion d'un grand nombre d'affaires nouvelles[3].

[1] Emprunt de 500 millions, en obligations communales 3 % à lots, émises à 485 francs, remboursables à 500 francs, en 60 ans, dont partie fut employée au remboursement des communales 5 % en circulation. Cet emprunt a été lui-même entièrement converti en 2,60 %, à partir du 1er septembre 1897.

[2] Emprunt de 500 millions, en obligations communales 3 % à lots, dont une première partie (400 millions) fut émise en juin 1880, à 485 francs, et la seconde partie (600 millions) en octobre 1884, à 435 francs, remboursables à 500 francs, en 60 ans.

Avec le consentement des porteurs, une partie des titres en circulation a fait l'objet de l'opération d'échange contre des titres de l'émission de 1906, amortissables en 70 ans.

[3] La première émission, autorisée par arrêté du 25 juillet 1879, fut la suite logique et nécessaire de la conversion de la dette de la Ville de Paris envers le Crédit Foncier. Cette dette, qui était alors de 282 926 352 francs, devait être éteinte en 1909, ayant été stipulée, aux termes du traité approuvé par la loi de 1869, remboursable en 40 ans. Il restait donc à courir un délai de 30 ans. On lui substitua un délai de 58 ans, à partir de 1879, avec possibilité de remboursement par anticipation à partir de 1891. L'intérêt fut abaissé de 5,16 à 3,762 %. Il résulta de l'opération une économie annuelle, pour le budget parisien, de plus de 7 millions. (*Traité* du 30 juin 1879, approuvé par la loi du 22 juillet 1879).

La seconde émission avait été autorisée par arrêté du 27 décembre 1879, sous condition d'acceptation du remboursement ou de la réduction du taux d'intérêt de différents prêts, d'un total de 80 millions, contractés par diverses autorités locales pour être avancés à l'État en vue de la création

§ 3. — *Le développement du crédit communal, après* 1880.

Avec l'année 1879, nous abordons la période la plus active de l'histoire des relations des communes et du Crédit Foncier. Le succès des grandes émissions d'obligations communales va généraliser la tendance à la baisse de l'intérêt et inciter un plus grand nombre de localités à en bénéficier. Développant les conséquences qui résultent de son principe même, on voit l'établissement multiplier ses opérations avec la province et y distribuer, « jusqu'aux derniers recoins[1], » grâce à la propagande de ses directeurs de succursales nouvellement créées, les forces du crédit à long terme.

En sept ans, de 1879 à 1885, le nombre des prêts consentis aux communes seules est de 2 898[2], et leur montant atteint 474 405 511 francs[3]. Ces chiffres ne se

de nouvelles voies navigables et de l'amélioration des ports (Prêts au Syndicat du Canal de l'Est, au département de la Loire-Inférieure et aux Chambres de commerce du Havre, Rouen, Honfleur).

[1] Selon les prévisions du rapporteur de la loi de 1860.

[2] Pendant les 19 premières années, de 1860 à 1878 inclus, il avait été effectué 1 336 prêts.

[3] Tandis que la dette de Paris, qui s'était prodigieusement accrue à partir de 1862 jusqu'en 1877, subissait un temps d'arrêt et diminuait même, grâce au jeu de l'amortissement qui l'abaissait de 1 988 millions, en 1877, à 1 777 millions, en 1886, la dette des autres communes suivait un rapide mouvement ascensionnel qui l'élevait de 757 millions en 1877 à 1 242 millions en 1886, soit un accroissement de 64 % en moins de dix ans.

réfèrent pas entièrement, il est vrai, à des opérations nouvelles. Ils comprennent d'anciennes opérations dont les conditions se sont trouvées améliorées et qui ont été englobées dans des opérations d'unification. Suivant, en effet, une pratique financière nouvelle, les villes déjà endettées profitent des conditions plus favorables qui leur sont offertes pour se procurer de nouveaux capitaux sans augmenter, ou en n'augmentant que très faiblement, les annuités inscrites à leurs budgets pour le service de leurs emprunts en cours. Ce résultat est obtenu grâce aux effets combinés d'une diminution du taux d'intérêt et d'une prorogation des délais de perception des impositions affectées au remboursement des précédents emprunts[1]. Même en l'état d'une clause d'irremboursabilité donnant en droit, à ses traités, une fixité absolue, le Crédit Foncier consent à les modifier pour assurer la réalisation des nouvelles opérations décidées par les conseils municipaux. Outre qu'elles font bénéficier les anciens emprunts de conditions plus favorables, ces *unifications de dettes,* en uniformisant le taux d'intérêt et en substituant une annuité unique aux anciennes annuités d'inégale valeur, présentent l'avantage de simplifier la comptabilité municipale.

[1] La conversion des dettes municipales par prorogation des délais d'amortissement avait été prévue, au début du second Empire, par la loi des 10, 15 juin 1853, qui, nous l'avons vu (p. 27), était restée lettre morte, en l'absence d'une organisation centrale de crédit communal et parce que le passif qui grevait les budgets municipaux n'avait pas alors l'importance qu'il devait prendre par la suite.

Nous citerons l'exemple de Rouen qui, en 1880, restait devoir 25 millions, sur divers emprunts en cours d'amortissement. En prorogeant de 25 ans les ressources qui garantissaient le service de ces emprunts et en n'augmentant ces ressources que dans une faible mesure, la ville put, grâce au taux d'intérêt réduit de 4,05 qui lui fut accordé, substituer à son ancienne dette une nouvelle de 45 millions, c'est-à-dire presque double, ce qui lui permit d'exécuter de grands travaux, notamment l'assainissement du quartier Martainville.

De même, l'œuvre de rénovation accomplie à Grenoble en ces dernières années, et qui a presque complètement modifié la physionomie de la grande cité dauphinoise, où subsistaient encore, après 1870, les remparts tracés par Lesdiguières, a eu pour point de départ l'exécution des grands travaux de voirie (avenues de la Gare et Alsace-Lorraine) soldés à l'aide de l'emprunt de conversion de 11 millions, contracté en 1881, et comportant réduction du taux d'intérêt des anciens emprunts et prorogation, jusqu'en 1920, des ressources extraordinaires qui devaient venir à expiration en 1884[1].

[1] Parmi les autres principales opérations de conversion, comportant adjonction de nouveaux capitaux et prorogation des délais d'amortissement des anciennes dettes, signalons encore celles qui concernent : Le Havre (12 millions, 40 ans) ; — Limoges (6 millions, 23 ans) ; — Montpellier (8 284 000, 39 ans) ; — Nice (5 millions en 1880 et 5 millions en 1883, 40 ans) ; — Nîmes (4 100 000, 35 ans) ; — Rennes (4 millions, 40 ans) ; — Roubaix (10 millions, 40 ans) ; — Saint-Étienne (20 millions, 40 ans) ; — Toulouse (15 millions, 40 ans).

Les grandes œuvres accomplies sont : la construction de l'Hôpital du

La diffusion des opérations s'accentue à partir de 1886. Les petits prêts se multiplient, et le Crédit Foncier est appelé à rendre, dans la sphère des intérêts collectifs, des services plus étendus que ceux qu'il rend dans le domaine des intérêts privés, où les complications de notre droit immobilier l'empêchent de se prêter aux petites opérations.

Deux grandes œuvres, de portée nationale, ont déterminé la constitution d'un passif dans les moindres communes rurales; ce sont : l'achèvement du réseau vicinal et la construction des établissements d'enseignement public. A l'heure actuelle, une grande partie des efforts municipaux se trouve toujours orientée vers les mêmes buts : on crée encore des chemins, on construit de nouveaux édifices scolaires. Tout d'abord, le concours du Crédit Foncier a été nul. Cela tient à ce que l'intervention de l'État s'est manifestée par la mise en vigueur d'un système financier particulier, destiné à alléger les charges des communes : des caisses spéciales avaient été créées; celle des Chemins vicinaux en 1868, celle des Lycées, collèges et écoles primaires en 1878[1]. Mais

Havre, l'installation des Facultés des Sciences et des Lettres à Montpellier, l'agrandissement de la promenade des Anglais et l'ouverture du boulevard de Cimiez à Nice, la création des Halles centrales à Nîmes, l'achèvement des boulevards de ceinture à Roubaix, l'ouverture de nouvelles rues à Saint-Étienne, l'achèvement du Capitole et la construction de nouvelles Facultés à Toulouse.

[1] Imité de l'organisation anglaise de la *Commission des Prêts pour travaux publics locaux,* ce système consistait dans la création, à la Caisse des Dépôts

les charges qu'elles entraînaient pour le Trésor devaient faire restreindre leurs opérations et amener leur suppression, qui eut lieu, pour la Caisse des Écoles en 1885, et pour la Caisse des Chemins en 1894[1]. Privées de ce système financier tutélaire et livrées au marché libre, les communes ont eu recours au Crédit Foncier.

Nous n'insisterons pas sur l'action de notre établissement dans le domaine de la *vicinalité*, car elle a été assez réduite. En effet, après la suppression de la Caisse des Chemins vicinaux en 1894, des moyens de crédit spéciaux ont encore été fournis aux communes. Ce sont les prêts pour la vicinalité de la Caisse des Retraites pour la vieillesse, consentis à un taux d'intérêt réduit[2].

Mais le Crédit Foncier a été surtout un facteur de

et Consignations, d'un service chargé de distribuer aux communes des subsides ou *subventions directes* et de leur consentir des avances à intérêt réduit ou *subventions indirectes*. Les ressources étaient constituées par les dépôts des fonds départementaux et communaux et par des émissions d'obligations du Trésor à long terme

[1] D'après le *Rapport* fait en 1895, par M. Henry Boucher, au nom de la Commission du budget (*J. O.*, 6 mars 1895), le montant total des prêts effectués par la *Caisse des Chemins vicinaux* de 1868 à 1894 s'est élevé à 489 579 600 francs, dont 312 630 900 aux départements et 176 948 700 aux communes. La perte subie par l'État, par suite de la réduction d'intérêt, a été de 70 millions.

[2] L'annuité, pour une durée de 30 ans, était de 5,50 %, ce qui faisait ressortir l'intérêt à 3,63 %.

S'appliquant à atténuer encore les charges des communes, la loi de finances de 1895 a décidé l'inscription au budget du ministère de l'Intérieur d'un crédit de subventions à répartir entre les départements. Toutes les lois de finances subséquentes ont prévu ces subventions, dont la répartition est faite conformément au D. du 4 juillet 1895 (*Bull.* n° 1715, 1895, P.P. 2e sem., p. 16).

grande importance dans la solution du problème financier que la *réforme scolaire* a fait naître. L'enseignement rendu gratuit, obligatoire et laïque, il fallait que toutes les communes fussent pourvues d'une école. Le point de vue budgétaire avait, par rapport au fond de la question, une énorme importance. Les adversaires de la réforme essayaient d'effrayer l'opinion en montrant les municipalités accablées sous le fardeau qui allait leur être imposé. Une caisse analogue à celle des Chemins vicinaux avait été créée, nous venons de le voir, en 1878. D'abord limitées aux constructions d'écoles primaires, ses opérations furent successivement étendues aux écoles normales, aux lycées et collèges de garçons et aux lycées et collèges de jeunes filles. La loi du 20 mars 1883, — qui prescrit la construction d'une école dans tout hameau situé à plus de 3 kilomètres d'un chef-lieu de commune et réunissant un effectif d'au moins 20 enfants d'âge scolaire, — fit, des frais d'acquisition, de construction et d'appropriation des locaux ou tout au moins de leur location, une dépense obligatoire pour le budget communal. En cas de refus par le conseil municipal de voter les ressources nécessaires, l'emprunt d'office était prévu[1]. Étendant ainsi la portée de l'effort des pouvoirs locaux, l'État devait étendre lui-même sa coopération financière. Il recula devant une augmenta-

[1] La procédure des emprunts d'office, réglée par l'art. 10, a été modifiée par la L. 10 juillet 1903.

tion de la dette flottante et ne voulut pas procéder à un appel au crédit. Il se reposa de ce soin sur les communes, s'engageant à contribuer pour une large part au payement des annuités de leurs emprunts, à l'aide de subventions annuelles. Ce fut le système de la loi du 20 juin 1885[1]. Soucieux de réduire autant que possible le montant de sa contribution annuelle, l'État poussa lui-même les communes dans la voie du crédit à long terme. L'article 5 de la loi de 1885 dispose que les emprunts pour constructions scolaires devront être remboursés dans un délai qui ne pourra être moindre de trente ans ni dépasser quarante ans[2].

La Caisse des Dépôts et Consignations ne pouvait consentir des avances pour des délais aussi prolongés. Quant à la Caisse des Retraites pour la vieillesse, elle ne plaçait pas encore ses fonds en prêts communaux. M. Carnot, ministre des Finances, entama des négociations avec M. Christophle, gouverneur du Crédit Foncier, pour qu'il mît à la disposition des communes les capi-

[1] Instaurant un système financier nouveau, cette loi supprimait la *Caisse des Écoles*.

[2] Quant à l'importance des subventions allouées à chaque commune, l'art. 8 la fait varier entre 15 et 80 %. Les règles de la répartition sont posées par le D. des 9 et 12 juillet 1885, modifié par le D. du 15 février 1886. Le montant de la subvention est déterminé, en raison inverse de la valeur du centime communal, en raison directe des charges extraordinaires de la commune, et, encore, en raison de l'importance des travaux à effectuer. Seules les grandes villes doivent supporter entièrement les dépenses de construction de leurs établissements scolaires. La loi de 1885 exclut, en effet, du bénéfice des subventions les villes dont le centime a une valeur supérieure à 6000 francs.

taux nécessaires. Le taux d'intérêt des prêts ordinaires était de 4,75 %. Une diminution de 0,15 cent. fut consentie par le conseil d'administration, en faveur des prêts scolaires subventionnés par l'État.

Ces prêts spéciaux furent inaugurés en 1886 et fonctionnèrent jusqu'en 1894[1]. Au point de vue strictement juridique, le contrat n'était conclu qu'entre les communes et le Crédit Foncier, l'État n'y était pas partie. En fait, il était bien lié à l'opération, puisqu'il contribuait au service d'une partie de l'annuité. Or, lorsque sa contribution dépassait 50 % (elle pouvait aller jusqu'à 80 %), ne devenait-il pas le débiteur le plus important? Cette considération devait l'amener à intervenir, d'abord pour faire réduire le taux d'intérêt, en dernier lieu pour se libérer de sa part d'annuité par un remboursement anticipé[2].

[1] En 1894, intervint une modification du système. La loi de finances du 26 juillet 1893 (art. 65) avait décidé de substituer le versement de subventions en capital aux versements de parts d'annuités. Depuis lors, les communes reçurent de l'État une somme représentant une quote-part des frais de construction de l'édifice scolaire, et elles se procurèrent, par l'emprunt, les fonds représentant le solde de la dépense.

[2] Successivement le taux d'intérêt applicable à la part à la charge de l'État, dans le service des prêts scolaires, fut abaissé de 4,60 à 4,40, 4,10 et 3,84 %.

En 1900, M. Caillaux, ministre des Finances, négocia le remboursement par anticipation du capital correspondant aux parts d'annuités que l'État avait encore à servir. Ce remboursement fut opéré, en vertu de la loi des 13, 14 juillet 1900, à l'aide d'une émission de bons. La situation du Trésor était alors excellente. Le montant des bons en circulation n'était que de 160 millions, tandis que la limite légale d'émission est de 400 millions (Déclarations de M. de Trégomain, Directeur du mouvement général des

§ 4. — *La période contemporaine.*

La période contemporaine de l'histoire des relations des communes et du Crédit Foncier est marquée, à ses débuts, par une crise grave, dont il importe de préciser l'étendue et les causes.

On se souvient des termes dans lesquels se posait le problème du crédit communal, au milieu du XIXe siècle. Il fallait rassembler les capitaux restés jusque-là dispersés, les faire affluer dans une caisse centrale pour les distribuer ensuite « jusqu'aux derniers recoins » du pays. Cette entreprise financière ne parut pas au gouvernement impérial rentrer dans la sphère d'action de l'État, et il la concéda au Crédit Foncier de France. Il existait bien déjà des caisses fonctionnant sous la responsabilité de l'État, — Caisse des Dépôts et Consignations, Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse, et Caisses d'Épargne, — disposant de fonds dont elles devaient assurer le placement. Mais leurs disponibilités, alors insuffisantes, ne pouvaient être entièrement immobilisées en prêts à long terme, sans nuire à la fonction même qu'elles étaient chargées d'assurer[1]. Lorsque ces

fonds, Commissaire du Gouvernement). C'est à 60 millions, en chiffres ronds, que s'élevait le capital restant dû par l'État au Crédit Foncier.

[1] En Italie, la *Caisse des Dépôts et Prêts*, qui correspond à notre Caisse des Dépôts et Consignations, employait également ses fonds en prêts communaux. Mais le danger de cette immobilisation a déterminé, en 1898, M. Luzzatti à créer une *Caisse de Crédit communal et provincial.*

disponibilités augmentèrent, avec le développement de l'esprit de prévoyance, la question de leur placement devint plus compliquée. Les économistes et les publicistes commencèrent à la discuter. A vrai dire, il s'agissait moins de la recherche d'un débouché, toujours assuré par l'achat de rentes sur l'État, que du souci de faire bénéficier les intérêts locaux des bienfaits de ces grandes sources de capitaux, jusqu'alors réservées aux intérêts nationaux.

La situation nouvelle résultant de l'*accumulation des capitaux d'épargne et de prévoyance* se précisa vers 1890. Le service des prêts communaux du Crédit Foncier eut à compter avec l'extension des placements de la Caisse des Dépôts et Consignations, l'intervention de la Caisse des Retraites pour la vieillesse, et la menace de l'emploi des fonds des Caisses d'Épargne.

Nous savons que la Caisse des Dépôts a consenti des prêts aux communes, dès 1822, c'est-à-dire bien avant l'organisation du service du Crédit Foncier. Mais elle ne pouvait consacrer annuellement à ce mode de placement que des sommes relativement peu importantes et à des conditions qui se prêtaient mal aux exigences des budgets communaux. Avec l'afflux des dépôts, il devint nécessaire de varier les procédés de placement. La Caisse eut tendance à accorder aux communes de plus grandes facilités. La durée maxima d'amortissement qui, on s'en souvient, se trouvait limitée, aux environs de

1860, à six et dix ans, fut successivement portée à douze, quinze et vingt ans. La faculté de libération anticipée fut admise, à partir de juillet 1890[1]. Malgré cet élargissement des conditions de ses prêts, la concurrence faite par la Caisse des Dépôts au Crédit Foncier est restée limitée[2], le délai de remboursement de vingt ans étant trop faible pour la plupart des communes.

Plus importante devait être l'action de la Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse, qui peut mieux concilier les nécessités de sa gestion avec les intérêts du crédit communal. Pendant longtemps ses fonds ont été uniquement employés en achats de rentes sur l'État, suivant un système qui tendait à amortir une partie de la dette publique nationale[3]. Les placements en prêts communaux ont été la conséquence logique des réformes apportées dans son organisation en 1884 et 1886. On

[1] Jusque-là, la Caisse s'était obstinément refusée à l'admettre. Elle avait même plaidé contre des communes qui avaient prétendu le lui imposer, et les tribunaux lui avaient donné gain de cause, — Trib. civ. Seine, 30 avril 1887, au profit de la Caisse contre la commune d'Arcachon, cité par PLANIOL, note sous D. 1892. 2. 169.

[2] En 1891, les communes ne devaient à la Caisse des Dépôts que 47 751 761 francs (*Sit. fin.*, 1891, XLVI).

Au 31 décembre 1906, le solde des capitaux qui lui était dû par toutes les autorités locales de France et des colonies était de 110 795 017 francs (*Rapport* présenté en 1907, au nom du Comité de surveillance).

[3] Au moment de l'ouverture du droit à la retraite, la Caisse transférait au Trésor une quantité de rentes suffisantes pour en assurer le service. Le titulaire de ces rentes était inscrit au Grand-Livre. A dater de cette inscription, le rôle de la Caisse finissait; le Trésor était désormais seul chargé du service des arrérages de ces rentes qui, naturellement, prenaient fin au décès du retraité.

s'était rendu compte que le système de conversion des rentes perpétuelles en rentes amortissables fonctionnait dans des conditions onéreuses pour le Trésor. Les tarifs de la Caisse reposaient sur une table de mortalité inexacte, leur taux d'intérêt était trop élevé. Aussi, lorsqu'elle fut chargée, en 1884, de pourvoir désormais elle-même, au moyen de ses propres ressources, au payement des rentes viagères, il lui devenait impossible de capitaliser les versements au même taux, alors que l'intérêt des rentes était réduit par suite des conversions de 1883 et 1887. Pour assurer l'équilibre entre les ressources et les charges, il fallait ou réduire le taux de capitalisation ou trouver des placements plus rémunérateurs. Cette dernière solution était, socialement, préférable. Perfectionnant l'organisation nouvelle, la loi du 20 juillet 1886 (art. 22) décida que le montant des versements pourrait être employé en valeurs garanties par le Trésor et en obligations départementales et communales. La Commission de surveillance fit, pour la première fois, en juillet 1889, application de cette disposition. L'importance des placements en prêts aux autorités locales, pour des durées supérieures à celles de la Caisse des Dépôts (vingt-cinq à cinquante ans), s'accrut rapidement, atteignant 44 millions en 1892 et 80 millions en 1895[1]. L'inconvénient que l'on reproche

[1] Leur développement n'a cessé de s'accroître depuis. Les comptes rendus qui englobent, il est vrai, toutes les catégories de prêts, font res-

à la Caisse des Retraites est de compliquer les écritures en exigeant la souscription par la commune de véritables obligations.

A la concurrence effective de ces caisses s'est ajoutée, aux environs de 1892, la menace d'une concurrence des Caisses d'Épargne. Le montant de leurs dépôts a grossi, depuis le milieu du XIXe siècle, dans d'énormes proportions[1]. On sait que la loi de 1837, en établissant la responsabilité de l'État à raison de leur gestion confiée à la Caisse des Dépôts et Consignations, imposait à celle-ci le placement en valeurs d'État ou en compte courant avec le Trésor. Ce mode de placement était de nature à assurer le maintien et la surélévation du cours des rentes. Mais, par suite, le revenu des épargnes devait tendre à baisser. Il était logique que les raisons qui avaient fait adopter le placement en prêts communaux pour les fonds de la Caisse des Retraites, fussent invoqués pour les dépôts des Caisses d'Épargne.

La question fut portée, pour la première fois, à la tribune de la Chambre, en 1891, par M. Camille Pelle-

sortir, de 1889 à 1906, un total de prêts de 696 131 424 francs, sur lesquels, en 1906, il restait dû 580 439 491 francs.

Mentionnons que les placements de la Caisse des Dépôts et de la Caisse des Retraites vont se trouver augmentés de ceux de la Caisse d'Assurances en cas de décès (L. 19 juillet 1907, art. 1) et de l'emploi des fonds pour le service des retraites ouvrières (L. 5 avril 1910, art. 15).

[1] 62 millions, en 1835; 650 millions, en 1870; 1 300 millions, en 1881; 3 600 millions, en 1892, et 5 milliards, en 1906.

tan[1]. Intervenant dans la discussion du budget du ministère de l'Instruction publique, il proposa la conversion des prêts scolaires du Crédit Foncier et leur remboursement au moyen des fonds des Caisses d'Épargne. Le Gouvernement et le rapporteur général, M. Cavaignac, objectèrent qu'il était impossible d'employer en prêts à long terme des dépôts exigibles à vue. M. Pelletan préconisa alors la création de titres de rentes amortissables devant être remis à la Caisse des Dépôts, en échange des fonds d'épargne.

Cette idée ne devait pas tarder à être reprise et généralisée. Dans le courant du mois de novembre 1891, M. Jules Siegfried déposait une proposition de loi ayant pour objet la création d'une *Caisse des emprunts départementaux et communaux,* alimentée par les fonds des Caisses d'Épargne[2]. L'auteur visait le double but de raffermir le taux d'intérêt des dépôts et de diminuer les charges des dettes locales[3]. Se rendant compte des dangers d'immobilisation des capitaux appartenant à la foule

[1] Chambre. Séances des 24 octobre et 10 novembre 1891 (*J. O.*, 25 oct., p. 1949; 11 nov., p. 2114 à 2122).

[2] Dépôt le 21 novembre 1891 et Renvoi à la commission d'initiative parlementaire (*J. O.* du 22, p. 2258, col. 2, *in fine*). Prise en considération et renvoi à une commission de 22 membres, le 31 décembre 1891 (*J. O.*, 1er janvier 1892, p. 2936, col. 2).

Exposé des motifs, *J. O.*, 1891. Ch. ann. n° 1751, p. 2852. *Rapport* sommaire par M. Müller, *J. O.*, 1891, Ch. ann. n° 1841, p. 3021.

[3] Il proposait de fixer à 3,50 le taux des prêts aux communes et à 3,40 le taux des dépôts, la différence (0,10 c.) servant à constituer un fonds de réserve et à couvrir les frais d'administration.

Cette proposition de *nivellement des conditions des prêts communaux* se

innombrable et impressionnable des détenteurs de livrets, il prévoyait la représentation des prêts par des obligations négociables. Mais il omettait de préciser les conditions de leur mise en circulation. Il semble qu'elles étaient destinées à rester dans le portefeuille de la Caisse (comme il en est des obligations que se fait remettre la Caisse des Retraites), l'émission n'ayant lieu que s'il était nécessaire de reconstituer immédiatement, en dehors du jeu de l'amortissement, les capitaux immobilisés. Or, cette mise en circulation, à un moment peut-être inopportun, de titres non cotés, présentait des risques de nature à arrêter le remboursement des livrets.

La proposition Siegfried ne devait pas aboutir[1]. Mais sa seule discussion suffit à affecter le service des prêts

heurte à des objections de même nature que la fixation d'un taux d'intérêt maximum qui, nous l'avons vu (p. 46), fut repoussée par le législateur de 1860. Le crédit des communes, s'il repose sur les mêmes bases (l'impôt), et offre, par suite, des garanties de sécurité presque égales, est cependant susceptible d'un *traitement différentiel* par suite de la très grande inégalité de situation des agglomérations urbaines ou rurales. Même entre villes de même importance, ces différences subsistent. Les éléments de leur richesse, leur expansion industrielle ou commerciale, leur état démographique, le mouvement de leur population (lent à Bordeaux et Lyon, brusque à Marseille), la configuration géométrique et le caractère de l'agglomération (centres industriels resserrés, cités agricoles, chefs-lieux officiels, villes d'eaux et stations climatiques, où le coût des travaux est très inégal), enfin la façon dont elles sont administrées, sont autant d'éléments qui exercent, si légère soit-elle, une influence sur les conditions de leur crédit individuel.

[1] Reprise sous forme d'amendement, par M. Siegfried lui-même et par M. Hubbard, lors de la discussion du projet de loi sur les Caisses d'Épargne, la proposition du prêt direct aux communes fut repoussée par

communaux du Crédit Foncier, en faisant peser sur lui la menace d'une liquidation. Cette éventualité, jointe à la concurrence effective et chaque jour plus intense de la Caisse des Dépôts et de la Caisse des Retraites, et à une circulation plus considérable d'obligations émises, en leurs noms, par les villes elles-mêmes, avec le concours des banques mobilières, a fait traverser à l'établissement, entre 1891 et 1893, une crise grave, attestée par le fléchissement du cours de ses titres[1].

Nous avons déjà parlé de l'action des caisses publiques, il nous faut signaler les *manifestations du crédit individuel des villes* qui se sont produites avec plus d'intensité à l'époque que nous considérons.

Nous l'avons dit à plusieurs reprises, les communes n'ont cessé de conserver la libre disposition de leur propre crédit. Elles peuvent créer elles-mêmes des obli-

la Chambre, qui adopta le texte de la commission prévoyant l'achat « d'obligations négociables et entièrement libérées, des départements ou des communes ou d'obligations communales du Crédit Foncier », ayant circulation acquise et cours certain. (Séances des 21, 23, 24 et 28 mai 1892, *J. O.*, pp. 600, 611, 631 et 655.)

Il importe de signaler qu'en Angleterre, en 1887, Goschen avait décidé de rembourser les fonds des Caisses d'Épargne mis à la disposition de la *Commmission des Prêts pour Travaux publics*. « Il est dangereux, disait-il, « d'emprunter à court terme pour effectuer des prêts de 25, 30 et 40 ans, et « il n'est guère plus sage d'immobiliser les dépôts des Caisses d'Épargne » (*budget speech* de 1887). Il organisa sur des bases nouvelles le service financier des prêts en procédant à l'émission spéciale d'un fonds de rentes amortissables 3 %.

[1] Les communales 1880, 3 % à lots, émises à 480 francs, remboursables à 500, étaient descendues à 464.

gations et les offrir au public en les émettant directement au *guichet de la caisse municipale*[1]. Mais si l'emprunt est important, il faut songer à s'adresser pour son placement, non plus aux ressources purement locales, mais à toute une région ou même à la France entière. Le *concours des banquiers* s'impose alors. Au début du XIXe siècle, les grands banquiers de Paris et de province se portaient adjudicataires des emprunts municipaux. Ils y ont renoncé, de nos jours, car le profit à retirer de l'opération est devenu insuffisant[2].

Mais les grands établissements financiers constitués sous la forme de sociétés anonymes, disposant de puissants moyens et multipliant à l'infini leurs affaires, se contentent pour chacune de légers bénéfices. Les statuts de la plupart d'entre eux prévoient formellement, parmi leurs opérations, les *soumissions* et *ouvertures de souscriptions* d'emprunts publics[3]. On a vu ces établissements

[1] C'est ainsi qu'ont procédé : Bordeaux en 1891, Beauvais en 1895, Besançon en 1902 et 1903, Chaumont en 1898 et 1902, Castres et Montpellier en 1904 (emprunts *cotés à Paris*), Douai en 1891, 1893, 1903 (*cotés à Lille*), Marseille en 1894 et 1897 (*cotés à Marseille*), et plusieurs autres villes, pour des emprunts *non cotés*, parmi lesquels nous citerons ceux d'Épernay 1892, 1895, 1897, 1900, Nancy 1894, Lunéville 1896, Saint-Dié 1898 et 1899, Troyes 1901 et 1902.

[2] Signalons, toutefois, quelques survivances d'interventions de banquiers privés. Depuis 1897, Amiens a traité, pour la plupart de ses emprunts, avec la banque locale Duvette, au taux de 3,50, 3,55, 3,60 et 3,65.

[3] C'est une disposition que l'on trouve notamment dans les statuts du *Crédit Lyonnais*, du *Comptoir National d'Escompte*, du *Crédit Algérien* et même de certains grands établissements régionaux, *Société Marseillaise*, *Banque de Bordeaux*, *Banque régionale du Nord* (Roubaix).

entrer en pourparlers avec les municipalités. Tantôt ils ont pris ferme les obligations des villes, pour les placer ensuite à leurs risques ou profits. Tantôt ils se sont bornés à ouvrir leurs guichets aux souscriptions, moyennant commission.

Leurs interventions se sont surtout multipliées à partir de 1890. Ce ne furent pas seulement de grands centres comme Bordeaux, — qui est toujours resté fidèle à l'émission d'obligations, — mais des villes de moyenne importance qui y eurent recours.

La plupart de ces valeurs municipales furent cotées à la Bourse de Paris, d'autres seulement aux Bourses régionales; quelques-unes ne sont pas cotées[1].

Cette concurrence du marché libre était de nature, autant que l'action des caisses publiques, à préoccuper le Crédit Foncier.

Tandis qu'autour de lui le prix des capitaux se trouvait abaissé[2], il restait en possession de fonds dont le

[1] Signalons les émissions : — par le *Crédit Lyonnais,* des emprunts (cotés à Paris) de Besançon, Blois, Cognac, Grasse, Niort, Troyes, de l'emprunt de Marseille de 1905 (coté à la Bourse de Marseille) et des emprunts (non cotés) de Cannes ; — par la *Société Marseillaise,* de l'emprunt de Marseille de 1891 (coté à Paris) ; — parle *Crédit Algérien,* de ceux (cotés à Paris) de Castres, Hyères, Nîmes, Noyon, Périgueux, Vienne ; — par la *Société Générale,* de celui de Boulogne-sur-Mer de 1894 (non coté).

[2] L'emprunt de Marseille, de 9 millions, émis par la *Société Marseillaise,* en 1890-91, pour l'ouverture de la rue Colbert et la construction de l'Hôtel des Postes, est au taux d'intérêt de 3,50 $^0/_0$. Sa charge totale (primes et frais compris) ressort à 4,08 $^0/_0$.

Des titres 3,50 $^0/_0$ sont également émis, en 1891, par Bordeaux, au taux d'émission de 480 francs, et par Vienne, à 492,50.

loyer était trop élevé, ce qui l'obligeait à maintenir l'intérêt de ses prêts à un taux onéreux[1].

Les difficultés apparues en 1878 se manifestèrent à nouveau et de la même façon : resserrement des demandes de prêts, redoublement des remboursements anticipés.

Comme il l'avait fait une première fois, M. Christophle chercha la solution de la crise dans la diminution du prix de revient du capital-obligation. Il ne suffisait pas d'être en mesure d'effectuer des prêts nouveaux à un taux plus réduit, il importait d'arrêter le remboursement des anciens, en ramenant leur taux à celui des nouveaux. Du côté des obligataires comme du côté des communes, la conversion ne pouvait être que facultative. L'opération était d'autant plus malaisée, que les obligations en circulation restaient bien au-dessous de leur valeur nominale. Les porteurs ayant le droit d'exiger leur remboursement au pair, il fallait pouvoir couvrir l'écart entre le prix d'émission et le prix nominal. M. Christophle proposa et fit accepter, à cet effet, par les actionnaires, un prélèvement exceptionnel sur les fonds des provisions extraordinaires[2].

Une première émission ayant eu lieu le 6 octobre 1891[3],

[1] Le taux normal avait varié, de 1885 à la fin de 1890, entre 4,75, 4,60, 4,40 et 4,30. Il était, en 1891, de 4,20.

[2] *Ass. gén. extraord.* 21 juin 1892.

[3] Emprunt de 400 millions, communales 3 %, à lots, émises à 380 francs, remboursables à 400, en 75 ans ; dont partie souscrites au moyen des communales 4 % 1875.

une seconde intervint le 21 juillet 1892[1], en vue du remboursement ou de l'échange des obligations en circulation des anciens emprunts les plus onéreux.

Annonçant aux actionnaires le succès de la conversion, manifesté d'un côté par l'échange des obligations, de l'autre par l'adhésion des communes aux propositions de modifications de leurs prêts, M. Christophle affirmait sa confiance dans l'heureuse issue de toute crise pouvant affecter, passagèrement, l'organisation du Crédit Foncier[2].

De fait, les relations des communes et du Crédit Foncier n'ont cessé, depuis, de s'étendre.

Les émissions de titres municipaux, soit directement, soit avec le concours des banques, se sont faites plus rares. Un certain nombre de grandes villes n'ont plus procédé depuis de nombreuses années à aucune émission d'obligations municipales. Ainsi : Lyon, Lille, Le Havre, Rouen et Nancy. Leurs municipalités se sont rendu compte qu'il leur était plus avantageux de traiter avec le Crédit Foncier, dont les services, spécialement organisés, fonctionnent à moins de frais.

[1] Emprunt de 250 millions, communales 3,20 %, à lots, émises à 495 francs, remboursables à 500, en 75 ans; dont partie servirent au remboursement des communales 3 % 1860, 4 % 1875 et 4 % 1881-1886. Toutes les obligations de cet emprunt ont été remboursées ou converties en 2,60 %, à partir de 1898, par tirage spécial du 5 novembre 1897.

[2] « Nous saisirons de même, dans l'avenir, tous les moyens de trans-« formation utiles, et nous assurerons ainsi notre développement qui peut « être entravé momentanément par l'effet des circonstances économiques,

Si le taux d'intérêt des titres émis directement est souvent inférieur à celui des prêts du Crédit Foncier, il faut tenir compte aussi des *conditions particulières de majoration*. Si l'émission est faite au-dessous du pair, on a calculé que chaque franc compris dans le montant de la prime équivaut à une augmentation d'intérêt de 1 centime. Il faut faire état aussi des droits fiscaux, la plupart du temps à la charge de la ville (notamment l'abonnement au timbre, 0,062 %). Enfin, il ne faut pas oublier les frais d'émission. Si les municipalités font appel au concours des établissements financiers, elles rapportent des courtages ou commissions; si elles procèdent par émission directe, elles ont à leur charge les dépenses de publicité, confection de titres, bulletins de souscriptions timbrés, registres, etc.

Au surplus, cette question des frais n'est pas la seule à envisager. Quand une ville procède à une émission d'obligations, elle tente une expérience, elle a confiance dans l'obtention de conditions plus favorables que celles offertes par le Crédit Foncier. Le résultat peut être contraire à ses prévisions. Il y a donc un aléa à courir[1]. Il

« mais qui n'en est pas moins certain dans sa continuité, ainsi que le « démontre l'examen du passé. » (*Rapp. à l'ass. gén.* du 1er avril 1893.)

[1] L'emprunt marseillais de 1894, réalisé par voie de souscription publique, en titres de 100 francs, à 3,25, *net d'impôts*, n'a pas eu grand succès. Il n'a été fait appel qu'aux ressources purement locales, et l'admission à la cote de la Bourse de Marseille a été seule sollicitée. Délaissé par les petits épargnants, dont les préférences vont aux obligations à lots, il a été dédaigné par les capitalistes qui ne tiennent pas à avoir une liasse considérable de certificats et coupons, pour une valeur relativement

y a aussi des responsabilités, notamment si la ville procède elle-même à l'émission (payement des coupons, remboursement ou transfert des titres, vérification des oppositions). Il y a enfin des complications matérielles : il faudra tenir une comptabilité spéciale non seulement au moment de l'émission, mais à chaque échéance[1].

Les émissions des villes de province ont donc à peu près cessé[2].

faible. Il est resté au-dessous du pair et, en novembre 1910, il cotait 95 francs.

Le second emprunt marseillais, émis, de la même façon, en 1897, en titres de 400 francs, 3 %, *net d'impôts*, ne cotait à la fin de 1910 que 393 francs.

[1] Les emprunts communaux contractés par voie de souscription publique sont soumis à une réglementation très étroite, prévue par le D. 23 juin 1879, pris par Léon Say, alors ministre des Finances (*J. O.* 1er juillet 1879).

[2] En 1891, le total des obligations municipales émises par les villes de province, soit par concession, soit directement, s'élevait à 240 millions (*Sit. fin.*, 1891, LI).

En 1900, leur valeur nominale était de 203 916 500 francs, leur valeur d'émission de 193 736 500 francs (*Statistique* présentée au *Congrès des valeurs mobilières* de 1900).

En 1910, il n'y a, à la cote de la *Bourse de Paris*, que 36 types d'obligations municipales, aux noms de 29 villes (dont 4 d'Algérie et une des colonies), pour une valeur nominale d'ensemble 277 521 772 francs (266 983 511 francs pour la France et 10 538 261 francs pour l'Algérie et les colonies). Quant aux emprunts cotés aux *Bourses régionales*, ils ne représentent qu'un total de 43 types, aux noms de 21 villes (dont Tunis), et une valeur nominale de 53 658 700 francs. Soit un total, pour toutes les obligations municipales de province, de 79 titres et une valeur nominale de 331 180 472 francs. Or, dans ces chiffres, sont compris des emprunts comme ceux de Bordeaux (30 millions 1881-89), Lyon (64 millions 1880), Marseille (89 millions 1877), qui sont presque entièrement, ou à moitié, amortis.

On se souvient que la première conversion de la dette de Paris avait précédé et commandé la grande émission d'obligations communales de 1879. Le nouvel abaissement du prix de revient du capital-obligation permit à nouveau au Crédit Foncier, en 1894, de donner satisfaction à la municipalité parisienne, qui cherchait à alléger les charges du budget. M. Pierre Baudin, rapporteur général, avait proposé une conversion de l'ensemble de la dette. Mais force fut d'écarter de la combinaison tous les emprunts émis directement avant 1886, car ils étaient irremboursables par anticipation. Seule, la dette vis-à-vis du Crédit Foncier était susceptible d'être remaniée. Le traité du 30 juin 1879 l'avait déclarée remboursable à partir de 1891. Sur le délai d'amortissement de 58 ans, fixé en 1879, 43 ans restaient à courir. Un nouveau délai de 75 ans, à partir de 1894, fut substitué à l'ancien. Quant au taux d'intérêt, il fut immédiatement abaissé à 3,38, et le Crédit Foncier s'est engagé (conformément à l'amendement Hottat) à le réduire à 3,25, à partir de 1938. Telle fut l'économie de la Convention des 7 novembre et 10 décembre 1894, approuvée par la loi du 9 juillet 1895. Elle réalise l'allègement du budget parisien par le double effet d'une réduction d'intérêt et d'une prorogation jusqu'en 1969 du service de la dette, consolidée en 1869[1].

[1] L'annuité de la dette de Paris envers le Crédit Foncier s'élève à 10 295 934 francs. C'est exactement au 31 juillet 1969 que la dernière viendra à échéance. La conversion de 1894 aura donc porté à *100 ans* la période d'amortissement de cette dette.

En province, on constate un mouvement semblable à celui qui s'était manifesté à partir de 1880. Les grandes villes grevées d'emprunts en cours d'amortissement ne se bornent pas à bénéficier d'une réduction de taux; elles escomptent l'amélioration des conditions du crédit en se procurant de nouveaux capitaux. La plupart du temps, les délais d'amortissement se trouvent échelonnés sur une plus longue durée. Par ce double moyen de la diminution d'intérêt et de la prorogation, les dettes municipales se trouvent accrues, sans que les charges du budget soient augmentées[1].

En étudiant la conversion de 1892, M. Christophle avait annoncé, dès cette époque, que dans un avenir rapproché le Crédit Foncier pourrait faire bénéficier les communes d'une nouvelle réduction de taux[2]. En 1895,

[1] Saint-Étienne procède à une seconde conversion de sa dette de 20 millions, et la réduction à 3,70 du taux de l'intérêt met à la disposition de la ville un nouveau capital, de plus de 4 millions, qui permet de faire face aux frais d'exécution de grands travaux de voirie.

Toulouse opère, de même, sur un chiffre de près de 24 millions, au taux réduit de 3,60, avec délai de 40 ans et affectation des capitaux nouveaux aux dépenses d'ouverture de la rue de Metz.

Montpellier rembourse le solde de ses emprunts de 1879-80 et 82 (soit plus de 4 millions) et dispose, de près d'un million nouveau, en faveur de son Université et pour l'achèvement du boulevard Renouvier.

Limoges accomplit la transformation de son quartier de Viraclaud, à l'aide d'une opération financière de même nature.

L'exemple d'unification le plus topique est celui de Tours, qui, par suite de son traité de 1896, est redevable de l'intégralité de sa dette (10 millions) au Crédit Foncier, au taux d'intérêt net de 3,60 %.

[2] *Lettre* au ministre des Finances, du 15 juin 1892, lue à l'*assemblée extraordinaire* du 21 juin.

ce taux était normalement de 4 %; au milieu de 1897, il était, selon l'importance des opérations, de 3,90 et 3,85.

A la fin de l'exercice 1898, le montant des prêts consentis l'emportait de 150 millions sur la valeur des obligations en circulation. Il avait été donné satisfaction aux demandes à l'aide du capital-action et des réserves et provisions. Le moment parut favorable pour faire un nouvel appel à l'épargne et concentrer de nouveaux capitaux, à meilleur marché — après le remboursement auquel il avait été procédé, des obligations de 1879, par tirages spéciaux de décembre 1894 et juin 1897, et des obligations de 1892, par tirage spécial de novembre 1897. Une émission d'obligations communales à lots 2,60 % eut lieu le 21 février 1899[1]. Son succès vint confirmer la tendance à la baisse de l'intérêt[2]. Le Crédit Foncier put satisfaire ainsi les demandes de conversion dont il était saisi et conserver la *clientèle des grandes villes* en effectuant, à des taux très réduits, de grandes opérations d'unification[3].

[1] Emprunt de 250 millions, communales 2,60 à lots, émises à 485 francs, remboursables à 500, en 75 ans. La réduction du taux d'intérêt fut compensée par l'attrait de lots importants pour la répartition desquels fut adopté le système nouveau dont nous avons déjà parlé (p. 65).

[2] A partir de novembre 1901, le taux de 3,85 a été appliqué à tous les prêts communaux nouveaux. Il est encore en vigueur.

[3] En 1898, il avait procédé à l'unification de quatre emprunts contractés par Lyon, depuis 1889 (notamment, pour la construction de l'Asile des Vieillards et la rénovation du quartier Grolée), en les transformant en un nouvel emprunt de 62 millions, remboursable en 60 ans, au taux d'intérêt réduit de 3,375 %.

En 1899, il consent à Lille le taux de 3,40 %, pour la conversion de ses

Le nombre des prêts augmente dans des proportions considérables à partir de 1902. C'est le développement de l'école publique qui, comme en 1886, provoque cette diffusion du crédit communal. Malgré l'obligation qui résultait pour elles des lois du 20 mars 1883 et du 30 octobre 1886, beaucoup de communes n'avaient pas pourvu à l'installation du service scolaire. Plus particulièrement dans les régions industrielles, les sociétés exploitant les mines et les usines avaient construit elles-mêmes des locaux et avaient fait assurer l'enseignement par des congréganistes. En juillet 1902, en exécution d'une circulaire de M. Combes, président du Conseil, un grand nombre d'écoles privées furent brusquement fermées. Les enfants qui y recevaient asile ne purent tous être admis dans les écoles communales. De nouvelles installations devinrent nécessaires. L'article 10 de la loi de 1883 avait été impuissant à vaincre l'hostilité de certaines municipalités. La loi du 10 juillet 1903 vint modifier la procédure des constructions d'office.

Ce ne fut pas seulement dans les communes rurales,

trois emprunts de 1883, 1890, 1893 et substitution d'un nouveau de plus de 32 millions, remboursable en 45 ans (les capitaux supplémentaires affectés pour partie au payement des travaux de la porte de Paris, à la construction de l'Institut Pasteur et des nouvelles Facultés et à l'extension de la distribution d'eau).

La même année, il traite avec Toulouse, au taux de 3,60 pour une conversion portant sur 7800000 francs, et, avec Grenoble, pour une seconde conversion au taux de 3,50, de sa dette déjà convertie en 1881.

En 1901, autres traités, de même nature, avec Dijon (9700000 francs, 3,70 %) et Nice (13000000, 3,75 %).

mais aussi dans les grandes villes que de nouveaux groupes scolaires durent être construits, notamment dans les quartiers suburbains et les banlieues, dont le développement, provoqué par la cherté des loyers au centre, avait été facilité par le prolongement des lignes de tramways. La Caisse des Dépôts et la Caisse des Retraites ne pouvaient suffire à toutes les demandes de capitaux. L'action du Crédit Foncier s'est exercée librement et utilement, à leurs côtés, au taux d'intérêt de 3,85 ou à celui de 3,75, suivant l'importance des opérations[1].

Ces efforts imposés par l'État ont rendu plus difficiles, sans les entraver, les entreprises dues à la seule initiative des pouvoirs municipaux. Les dernières années de l'histoire que nous esquissons sont fécondes en grands travaux, et le Crédit Foncier a été appelé à consentir des prêts d'une ampleur inconnue jusque-là.

Paris s'est adressé à lui, en juillet 1906, pour se procurer immédiatement les fonds nécessités par l'exécution de la Convention passée avec les liquidateurs de la Compagnie du gaz[2].

[1] En 1902, il a prêté plus de 4 millions à Marseille, pour l'installation de 35 nouvelles maisons d'écoles. A des aménagements scolaires ont été également affectées parties des grands emprunts de conversion de Lille et Toulouse.

[2] Emprunt de 105 millions (dont partie destinée au rachat de l'outillage et partie aux frais de premier établissement de nouvelles conduites), au taux de 3,60 %, remboursable en 50 ans, au moyen d'un prélèvement spécial sur les produits de l'exploitation du gaz revenant à la Ville (*Traité* du 2 juillet 1906).

La Convention avec les liquidateurs, établissant un régime transitoire

Lyon, après l'opération d'unification de 1898, portant sur 62 millions, a encore traité avec lui, en 1909, pour un prêt de 35 millions, amortissable en quarante-cinq ans, au taux d'intérêt de 3,75 %, destiné à l'exécution d'un programme d'améliorations édilitaires dont certaines, comme la construction d'habitations à bon marché, constituent d'intéressantes innovations sociales. A l'heure actuelle, plus de la moitié de la dette de la grande ville est due au Crédit Foncier.

Nantes lui est également redevable de la plus grande partie de ses emprunts : sur 46 en cours d'amortissement en 1909, il en a consenti 32.

De 1900 à 1910, il a fait à la ville de Marseille 14 prêts, d'ensemble 45 millions[1].

A côté des grandes opérations réalisées selon la formule ordinaire, il en est qui présentent un caractère particulier. Le traité avec Marseille, en 1903, pour l'aménagement des finances de la grande cité maritime, est intéressant à analyser. Depuis 1897, tous les différents exercices du budget marseillais se soldaient en

entre l'ancienne concession et la régie intéressée qui fonctionne depuis 1908 (D. 20 juillet 1907), permit d'abaisser immédiatement le prix du gaz et d'assimiler le personnel au personnel municipal.

[1] Il vient de lui consentir, au taux de 3,75 %, une avance de 11610000 francs, pour l'exécution de la première section du plan de rénovation des quartiers situés derrière la Bourse, œuvre d'assainissement accomplie sous le bénéfice du régime des *expropriations totales* prévues par la L. 15 février 1902, art. 18 (D. 29 avril 1910).

déficit. Pour régler l'excédent des dépenses des exercices précédents, des emprunts avaient dû être réalisés en 1897 et 1899. L'équilibre ne parvenait pas cependant à être assuré. En 1902, l'ensemble de l'arriéré s'élevait à plus de 14 millions. Ces embarras financiers étaient dus à plusieurs causes. L'assainissement, qu'on pouvait considérer comme une œuvre d'intérêt national, avait été effectué, entre 1891 et 1896, sans le concours de l'État ni de la Chambre de commerce. L'emprunt de conversion de 1877 nécessitait une annuité très élevée. Les premières années, son service avait été assuré par des ressources spéciales; mais, dans la suite, une partie de ces ressources vint à manquer. La ville devait prélever sur les recettes ordinaires les sommes destinées à parfaire la différence. Les divers services municipaux souffraient de ce prélèvement. La tâche était ardue qui consistait à restituer au budget ordinaire les ressources qui lui étaient enlevées par le budget extraordinaire. Sous la municipalité Flaissières, une combinaison fut conçue pour diminuer l'annuité de la dette et mettre à la disposition de la ville des capitaux supplémentaires pour l'exécution de travaux neufs. Ce résultat était obtenu par la conversion de l'emprunt de 1877. Mais cette conversion ne pouvait être que facultative, et, malgré les avantages offerts aux porteurs, on ne pouvait les forcer à échanger leurs titres. Le succès de l'opération restait donc incertain. La municipalité venait d'abandonner son projet et songeait à traiter avec le Crédit

Foncier, qui lui avait proposé une autre combinaison, lorsqu'elle quitta l'Hôtel de ville. L'administration qui lui succéda reprit les pourparlers engagés avec le Crédit Foncier; ils aboutirent au traité du 24 novembre 1903, approuvé par décret du 24 décembre suivant. A s'en tenir aux termes de l'article 1, le Crédit Foncier, se chargeant du service de l'emprunt de 1877, avance, pendant les quatorze ans et demi restant à courir, de 1903 à 1917, les différentes annuités, et la ville le rembourse moyennant le versement, pendant quarante ans, de 1903 à 1942, d'annuités inférieures de moitié environ. Les remboursements successifs de la ville commençant à être effectués, en 1903 (l'année même où commencent les versements du Crédit Foncier), l'article 2 stipule qu'il est fait compensation, jusqu'à due concurrence, des payements réciproques à faire de 1903 à 1917. De sorte que, dans la réalité des faits, l'opération équivaut à un prêt par le Crédit Foncier, pendant quatorze ans et demi, d'une moitié de l'annuité.

La logique de la combinaison est de permettre à la ville de ne prélever sur ses propres ressources, de 1903 à 1917, qu'une somme de 2700000 francs, puis de 2500000 francs, de 1917 à 1942, au lieu de celle de 4700000 francs qu'elle devait inscrire à son budget, jusqu'en 1917, pour sa dette unifiée. Les annuités, allégées de moitié environ, se trouvent prorogées de vingt-cinq ans et demi, pour le remboursement des avances

du Crédit Foncier[1]. La période d'amortissement, qui était à l'origine de quarante ans, est portée à soixante-cinq ans; mais cette prorogation n'a pas effet vis-à-vis des porteurs de l'emprunt de 1877[2].

§ 5. — *Vue rétrospective. Les besoins de l'avenir.*

Un chroniqueur du *Journal des économistes,* constatant, en 1861, le succès du service des prêts communaux du Crédit Foncier, inauguré depuis quelques mois, faisait des réserves sur son avenir : « Sans doute, écri-« vait-il, c'est là un champ d'opération qui, tout vaste « qu'il puisse paraître, devra s'épuiser au bout de « quelque temps, car il y a un terme aux besoins des « communes[3]. »

Ces prévisions, les faits les ont démenties, comme

[1] Ce remboursement est calculé au taux d'intérêt de 3,80, tandis que le taux d'intérêt de l'emprunt de 1877 ressortait à 3,90.

[2] On trouve, en 1903, un autre exemple de *remaniement complet* de la dette d'une municipalité obérée. Mais il s'agit simplement de la modification par le Crédit Foncier de ses propres traités. Il avait prêté en 1885, à la ville de Saint-Pierre de la Réunion, 3 millions pour les travaux du port, au taux d'intérêt de 6 %, pour une durée de 20 ans. Cette dette fut convertie en 1891, avec réduction à 5 % et prorogation sur 35 ans.

En 1903, la situation de la ville étant très embarrassée, un nouvel accord intervint. L'intérêt fut réduit à 4,50, le délai d'amortissement porté à 50 ans, à partir de 1910, le Crédit Foncier consentant à ne recevoir de 1902 à 1910 que l'intérêt simple. (*Traité* des 12 avril, 27 juin 1902, approuvé par L. 21 mars 1903, *J. O.* du 25.)

[3] Paul Coq, *La situation du Crédit Foncier de France, — Journal des Économistes,* juin 1861, p. 421.

on sait. Depuis cinquante ans, les dettes des communes ont subi une augmentation continue et les opérations du Crédit Foncier n'ont cessé de s'étendre. C'est à plus de 3 milliards que se chiffrent les sommes qu'il a avancées, de 1860 à 1910, aux seules municipalités (675 millions sous le second Empire, 55 millions dans les années qui ont suivi la guerre, et plus de 2 milliards depuis 1879). Un fait indéniable est la diffusion des opérations, à partir de 1879. (Les prêts sont au nombre de 1000 dans la première période, 300 dans la seconde, 34000 dans la troisième.)

Cet accroissement des dettes publiques locales serait inquiétant, si la dette publique nationale suivait également une marche ascensionnelle. Mais cette dernière reste stationnaire ou tend même à diminuer. Ces résultats répondent nécessairement à l'augmentation des attributions des autorités locales; ils sont une des manifestations de la décentralisation. L'importance des besoins auxquels les communes doivent pourvoir, grandit et s'étend. Des objets nouveaux s'imposent à leur initiative. D'autre part, les services établis deviennent insuffisants : il faut les étendre et les compléter. Ainsi se multiplient les appels au crédit.

Il est vrai, de nouvelles méthodes financières[1] ont été

[1] Nous avons déjà fait allusion (p. 27, note) à la proposition de M. André Lefèvre, au conseil municipal de Paris, lors de la discussion du plan des grands travaux et de leur mode financier d'exécution. Si on en généralise les termes, elle se caractérise par l'*utilisation directe,* au payement des travaux

préconisées qui excluraient les emprunts des dépenses d'extension de services, assimilées aux dépenses d'entretien et laissées à la charge du budget ordinaire.

Mais il y aura toujours des créations nécessitant des frais de premier établissement et d'inévitables recours aux emprunts.

En fait, les forces du crédit à long terme se trouvent surtout orientées vers des buts nouveaux.

L'œuvre d'assainissement demeure au premier plan des préoccupations municipales, mais elle procède d'une conception nouvelle d'une plus grande valeur sociale.

à effectuer, *des centimes disponibles* de façon à assurer les dépenses avec les ressources de l'impôt, sans faire appel au crédit. C'est, en somme, l'incorporation des dépenses dites extraordinaires au budget ordinaire et l'application aux finances locales de la politique d'unification budgétaire réalisée dans les finances de l'État. Mais remarquons que l'État n'a pu mener à bonne fin la réalisation de cette réforme qu'en forçant les communes à emprunter pour lui. La plupart des travaux neufs demandent à être exécutés rapidement et d'un coup. L'exécution différée exigerait beaucoup de prudence. Il faudrait se contraindre à marcher lentement et éviter les déficits qui devraient être couverts à l'aide de petits emprunts à court terme, dont la consolidation pourrait être rendue plus tard nécessaire, à des conditions incertaines.

Le véritable terrain d'application de cette méthode serait plus utilement et plus pratiquement limité aux dépenses considérées autrefois comme extraordinaires et que le développement des agglomérations tend à rendre périodiques (travaux de réparation, d'entretien, de réfection, d'amélioration et, en général, tous ceux qui doivent être prévus à l'avance).

L'Administration allemande considère que quand une installation nouvelle a été créée à l'aide de fonds d'emprunts, les extensions et améliorations rendues plus tard nécessaires doivent être assurées par le budget ordinaire. A cet effet, il faut signaler la création d'un *fonds spécial*, par l'inscription au budget annuel d'une *imposition que la caisse municipale est chargée de capitaliser*. On puise dans ce fonds, notamment, pour les agrandissements de bâtiments et extensions de canalisations.

Elle était restreinte, sous le second Empire, à la création, au cœur de la cité, de quartiers spacieux et élégants. On avait surtout en vue l'embellissement du centre, on laissait se reconstituer les taudis malsains à la périphérie. Actuellement, on tend à lier les opérations de démolition des îlots dangereux à la construction de maisons hygiéniques à bon marché[1].

Parmi les entreprises susceptibles d'améliorer la santé publique, l'édilité se préoccupe aussi de l'établissement de bains-douches et lavoirs publics. Rouen a employé, à cet effet, une partie des fonds d'un emprunt de 1500000 francs, réalisé en 1901. On ne peut nier qu'il y a là une forme nouvelle de sollicitude municipale et un renouvellement des objets du crédit communal[2].

Dès qu'un perfectionnement est réalisé dans les grands

[1] On a vu Lyon consacrer à cet objet une partie des fonds de son dernier emprunt de 35 millions.

Dans le plan des grands travaux à entreprendre à Paris, sur les fonds de l'emprunt de 900 millions, se trouvent compris l'assainissement d'îlots malsains et l'établissement de logements salubres. Une dotation de 30 millions a été affectée à l'ensemble de ces entreprises.

[2] Il faut signaler, dans ce domaine de l'hygiène, les procédés d'épuration biologique des eaux d'égout préconisés par le Dr Calmette et dont l'un d'eux (procédé des lits de contact) a été adopté par la ville de Toulon, qui a contracté, en 1903, un emprunt de 3 millions et demi, amortissable en 40 ans, pour établir son réseau d'égout et construire sa station d'épuration de Lagoubran, avec laboratoire de chimie et de bactériologie. (V. *L'assainissement des villes et des campagnes par le traitement biologique des eaux d'égout.* — Dr A. Calmette, *Revue économique internationale*, avril 1910, p. 77.)

Citons encore la question de l'incinération des ordures ménagères. Le Havre a emprunté 500000 francs, pour construire une usine à cet effet (D. 6 mars 1909).

centres, il tend, par imitation, à pénétrer dans les petits.

Ce qui était d'abord laissé à la libre initiative des conseils municipaux est parfois, dans la suite, imposé uniformément à tous par l'État, sauf à aider les faibles budgets au moyen de subventions. C'est ce qu'a fait la loi du 15 juillet 1893 (art. 26) pour l'agrandissement et la construction d'hôpitaux [1]. De même, la loi du 15 février 1902 prévoit la possibilité d'obliger les communes à inscrire à leur budget les sommes nécessaires aux adductions d'eaux potables [2]. La loi du 8 janvier 1905 (modifiée par L. fin. 8 avril 1910, art. 65), sans rendre obligatoire la construction d'un abattoir communal, la facilite, surtout dans les petites localités, en autorisant la perception de taxes spéciales.

Après les efforts pour achever et compléter le réseau vicinal, les municipalités rurales s'ingénient à tirer le meilleur parti du voisinage des voies ferrées. Des localités situées à proximité d'une ligne, voulant augmenter leur mouvement commercial, ont réclamé la création de stations. D'autres, qui en étaient déjà pourvues, ont

[1] Des subventions de l'État, prélevées les unes sur un crédit inscrit au budget, les autres sur les fonds du pari mutuel (L. fin. 16 avril 1895, art. 47, amendement Rey), sont accordées aux communes dont les ressources sont insuffisantes.

[2] Un prélèvement spécial sur les fonds du pari mutuel est opéré pour être distribué en subventions (L. fin. 31 mars 1903, art. 102, amendement Empereur). La quotité varie entre 15 et 80 % de la dépense, comme en matière de constructions scolaires. Ce sont, en effet, les règles posées par la L. 20 juin 1885 et le D. 15 février 1886 qui président à la répartition.

demandé des agrandissements. Les compagnies de chemins de fer, n'escomptant pas un chiffre d'affaires suffisamment rémunérateur, ne se sont pas toujours rendues à ces désidérata. On a vu alors les communes accepter de contribuer aux frais de création ou d'agrandissement des gares et d'amélioration de leurs voies d'accès. Pour l'amortissement des emprunts, elles ont été autorisées à percevoir, pendant une durée maxima de cinquante ans, des surtaxes locales temporaires majorant les tarifs de chemins de fer[1].

Nous nous bornerons à ces quelques indications sur l'orientation moderne de l'activité municipale, car nous ne pouvons prétendre donner une énumération complète des buts nouveaux qu'elle peut poursuivre[2]. Il est toutefois intéressant de noter, en terminant, qu'un mouvement commence à se dessiner, en France, à l'imita-

[1] L. 26 octobre 1897, modifiée par L. fin. 17 avril 1906 (art. 64) et étendue à l'Algérie par D. 23 avril, 3 mai 1910. Ces textes mettent à la disposition des communes des ressources semblables à celles prévues pour les travaux des ports maritimes par L. L. 30 janvier 1893 (art. 11) et 7 avril 1902 (art. 16).

[2] Dans les régions pastorales, de larges débouchés doivent être fournis au crédit communal à long terme par la mise en valeur des terres incultes. (V. le système d'emprunts au Crédit Foncier préconisé par M. Cardot, *Revue des Eaux et Forêts,* 1902, p. 65, 1903, p. 705.)

Dans les villes d'eau et en général dans tous les centres de villégiatures (stations hydrominérales ou climatiques), des taxes spéciales peuvent être établies sur les voyageurs et perçues par l'intermédiaire des logeurs, hôteliers, propriétaires. La L. 13 avril 1910 permet à ces stations de contracter des emprunts gagés sur ces taxes, pour faire face aux frais d'embellissement.

tion de l'étranger[1], dans le sens de l'exploitation directe, par la municipalité, d'entreprises susceptibles de donner des bénéfices. La ville de Lyon, dont les grands intérêts ont toujours été gérés par des administrateurs d'élite, a marqué, à cet égard, à diverses reprises, sa volonté de façon très nette[2]. Si ces tendances finissent par l'emporter sur les résistances traditionnelles, les appels au crédit ne pourront que s'accentuer, les besoins de capitaux étant nécessités par l'obligation de racheter, de

[1] Nous disons à l'imitation de l'étranger, parce que les régies municipales se sont surtout développées en Angleterre, en Allemagne, en Italie. Mais il ne faut pas oublier que notre pays offre, au cours du XIXe siècle, quelques exemples importants d'exploitations municipales.

Nous avons déjà eu l'occasion de signaler les emprunts de Marseille, entre 1839 et 1847, pour l'installation de son grand service de distribution des eaux de la Durance; ainsi que l'emprunt de Roubaix-Tourcoing, en 1860, pour la distribution des eaux de la Lys.

En 1871 et 1875, Valence a emprunté, au Crédit Foncier, pour organiser un service d'éclairage au gaz.

De nos jours, un grand nombre de petites localités (notamment, dans l'Isère et les deux Savoie) lui ont demandé les capitaux d'établissement de leurs services d'adduction d'eau potable et de distribution de lumière et de force électrique.

[2] V. *Rapport* de M. CUSSET sur le budget de 1909. Après avoir constaté la belle situation financière de la ville de Lyon et sa force de résistance aux dépenses imposées par la loi, M. Cusset expose que le budget est arrivé à un point de tension qui rend difficiles les œuvres qui sollicitent la municipalité (établissement de grands lavoirs à eau courante avec séchoirs à eau chaude, création au centre des quartiers surpeuplés de jardins ou squares, construction de logements ouvriers hygiéniques, organisation de l'enseignement technique, etc.). Il reconnaît qu'il est impossible de demander à l'impôt des ressources nouvelles et conclut à ce que « le Parlement « vote le plus rapidement possible une loi sur la municipalisation des ser- « vices publics, afin de procurer aux communes les ressources nécessaires » (Conseil municipal de Lyon, séance du 18 décembre 1908, *Bull. mun. off.* 3 janvier 1909).

perfectionner ou de renouveler l'outillage industriel. Et on ne voit pas en quoi l'intérêt général en serait menacé, puisque, en principe, les engagements des autorités municipales sont contractés à un taux inférieur aux taux d'émission des obligations des compagnies concessionnaires[1]. Le Crédit Foncier trouverait l'occasion de jouer dans cette évolution un rôle nouveau et fécond. Et puisque ses obligations représentent les économies des classes laborieuses, il est bien permis de souhaiter qu'il

[1] En ce qui concerne spécialement les travaux de rénovation, on sait qu'au milieu du XIXe siècle ils étaient concédés à des compagnies qui ne prenaient l'engagement de payer les indemnités que jusqu'à concurrence d'un certain chiffre, laissant le surplus aux risques des finances municipales (Cf. p. 21).

Aujourd'hui, on ne recule plus devant l'exécution directe. L'ouverture de la rue Réaumur a été entièrement conduite par la ville de Paris, qui a appliqué à l'opération 50 millions sur l'emprunt de 200 millions de 1892; les résultats financiers ont été excellents. Aussi la municipalité parisienne s'est-elle montrée réfractaire au prolongement du boulevard Haussmann au profit d'une entreprise quelconque.

L'exécution en régie des plans de voies nouvelles se trouvera certainement stimulée par le vote des propositions de loi Raynaud et Jeanneney, qui font produire à l'expropriation des effets plus étendus, en englobant la totalité des immeubles atteints, lorsque les parties restantes ne sont pas susceptibles de recevoir des constructions salubres *ni en rapport avec l'importance ou l'esthétique* de la voie et en accordant à l'administration le droit de requérir l'expropriation totale, spécialement lorsque les bâtiments à démolir occuperont plus de la moitié de la superficie ou lorsque les parcelles restantes ne dépasseront pas 150 m. q., ce qui permettra aux municipalités de tirer de la revente des terrains, à raison de leur plus-value, des profits qui compenseront ou atténueront les charges des indemnités. (*Proposition* de loi RAYNAUD, tendant à la modification de l'art. 50 de la L. 3 mai 1841, votée par la Chambre le 15 mars 1910, rejetée par le Sénat, qui a décidé, sur la proposition de M. JEANNENEY, de procéder par voie de modification au D. 28 mars 1852, sur la voirie urbaine, la loi générale de 1841 devant faire l'objet d'une refonte complète.)

fasse de cette portion précieuse de l'épargne un emploi toujours plus conforme aux aspirations nouvelles. Il lui appartiendrait de ne plus considérer, comme type normal des engagements communaux, celui qui est assis sur une imposition spéciale ou une subvention de l'État. En examinant de près le caractère rémunérateur des travaux et des services, il lui serait possible de se contenter des recettes d'exploitation et de ne réclamer qu'à titre de cautionnement le vote d'une imposition. Il a déjà, d'ailleurs, consenti des prêts ainsi garantis. Nous avons cité celui de 105 millions, à Paris, en 1906, pour le rachat du service du gaz, amortissable à l'aide des produits de l'exploitation. Antérieurement, en 1902, il avait prêté 1700000 francs à Toulouse, pour l'acquisition et l'aménagement du moulin du château Narbonnais. C'est une vaste propriété située sur les rives de la Garonne, avec forces hydrauliques importantes. Ses revenus, qui proviennent de la location des usines qu'elle renferme (minoteries, papeteries, pilons, etc.), s'élèvent annuellement à 110000 francs. L'annuité de l'emprunt d'acquisition n'étant que de 82390 francs, l'opération, entièrement gagée sur les produits du domaine, fait ressortir, au profit de la ville, un bénéfice annuel de près de 30000 francs.

En 1906, un autre exemple nous est offert par le prêt de 3036000 francs, à Nantes, pour le rachat du service des eaux, partiellement garanti par les recettes du service.

Si cette tendance se généralisait, l'impôt direct reprendrait sa destination naturelle, qui est de couvrir les dépenses normales et permanentes, et ne serait plus appelé à jouer, dans le budget extraordinaire, qu'un rôle semblable à celui des impositions pour insuffisance de revenu dans le budget ordinaire.

CHAPITRE IV

ÉTUDE TECHNIQUE DES PRÊTS COMMUNAUX DU CRÉDIT FONCIER. CONDITIONS ET FORMALITÉS DE RÉALISATION

---

§ 1. — *Compétence du service.*

Le service des prêts communaux du Crédit Foncier n'est pas limité au territoire de la France continentale. Il a été étendu à l'Algérie (D. 17 janvier 1863) et, depuis la liquidation du Crédit Foncier de Tunisie, à la Régence de Tunis (Décret beylical du 16 septembre 1909, concédant le bénéfice du décret organique tunisien du 20 juin 1906, D.D. 8 décembre 1906 et 24 août 1909). Les prêts y sont effectués par l'intermédiaire du Crédit Foncier d'Algérie et de Tunisie[1].

[1] Le montant de la dette des communes d'Algérie était, au 31 décembre 1908, de 69275017 (*Sit. fin.* 1909). A cette date, le total des prêts aux communes (de plein exercice et mixtes) effectués, depuis 1881, par le Crédit Foncier d'Algérie et de Tunisie, avec la participation du Crédit Foncier de France, était de 57165348 francs, sur lesquels il restait dû environ 38 millions.

En Tunisie, les opérations communales se trouvent forcément limitées par suite de l'existence d'une organisation financière spéciale, la *Caisse des*

Peut-il traiter également avec les communes des colonies[1]? Nous n'y voyons pas d'objections. Ce serait plutôt, il est vrai, la mission du Crédit Foncier Colonial institué par D. 31 août 1863 et dont les statuts prévoient formellement « les prêts aux colonies et aux communes dans les colonies ». Mais cet établissement, déclaré, par deux fois, en liquidation judiciaire, n'a fonctionné en fait que dans les trois anciennes colonies de la Réunion, la Martinique et la Guadeloupe, et n'a effectué que quelques prêts communaux dans cette dernière[2]. En ce qui concerne le Crédit Foncier de France, on pourrait prétendre qu'aucun texte ne prévoit pour lui la possibilité de consentir des avances aux communes des colonies. Nous répondrons que les opérations de crédit communal sont libres. Les décrets que nous avons cités, pour l'Algérie et la Tunisie, concernent l'ensemble des opérations de l'établissement. En matière hypothécaire,

Prêts Communaux, créée par Décret beylical du 5 décembre 1902. Cette caisse est alimentée, au fur et à mesure des besoins, par des obligations émises par l'État lui-même. Elle a pu prêter aux communes tunisiennes à des taux très avantageux. En 1909, elle a avancé à Sfax, pour l'adduction des eaux de la Sbeïtla, 3 millions au taux de 3,75 %.

[1] La dette des communes des colonies s'élevait, en 1907, à 18772593 francs. Les communes les plus grevées sont celles de la Réunion (8990980 francs). Viennent ensuite celles de l'Indo-Chine (5255067 francs), de la Nouvelle-Calédonie (2757200 francs) et de la Martinique (1648858 francs). (*Stat. fin. des col. franç.* 1908.)

[2] Exactement 6 prêts, d'ensemble 224000 francs, au profit des communes de Basse-Terre (en 1873 et 1875), Saint-Claude (1875), Les Saintes (1881) et Grand-Bourg (1877), contractés pour des durées de 4, 5 ou 30 ans. Ils sont tous actuellement remboursés, sauf celui du Grand-Bourg, dont la durée initiale de 30 ans a été prorogée.

il fallait un texte pour étendre, territorialement, le bénéfice de la législation spéciale de 1852 et 1855; mais, en matière de prêts communaux, il n'y a pas de procédure dérogatoire au droit commun. Il suffit donc, à notre avis, que les prêts consentis par le Crédit Foncier de France restent conformes à la loi du 6 juillet 1860 et que les communes aient la capacité et l'autorisation d'emprunter. Nous avons vu qu'il avait prêté plusieurs millions à la ville de Saint-Pierre de la Réunion.

Aucune limite maxima ni minima n'est fixée, en droit, au montant des prêts[1].

La destination des fonds intéresse surtout le Crédit Foncier dans le cas où l'emprunt doit être gagé sur les ressources ordinaires du budget local. Il est alors naturel qu'il se préoccupe d'examiner si les travaux à entreprendre sont susceptibles d'augmenter les ressources budgétaires ou s'ils ne risquent pas, au contraire, de compromettre la situation financière existante. Il lui est loisible de refuser le prêt ou d'exiger un gage spécial.

Les administrations locales auxquelles les prêts sont consentis sont énumérées dans les lois du 6 juillet 1860 et 26 février 1862. Ce sont, — outre les communes, —

[1] A côté d'opérations importantes, comme l'avance de 105 millions à la ville de Paris, en 1906, pour préparer l'organisation de la régie du gaz, il en est d'infiniment modestes (prêts scolaires de 300 francs).

les départements, les associations syndicales de propriétaires, les hospices et tous les établissements publics. Pour rester dans le cadre de notre sujet, nous parlerons seulement des *syndicats de communes*. Ils sont doublement qualifiés pour emprunter au Crédit Foncier, puisqu'ils sont formés de communes qui en ont chacune la faculté et que le groupement lui-même, lorsqu'il est régulièrement approuvé par décret, a la personnalité juridique et le caractère d'établissement public[1]. Mais, si le syndicat a un budget propre, il n'est alimenté, comme celui des associations ou personnes morales ordinaires, que par dons et legs, subventions, revenus de biens, redevances ou versements volontaires. La loi du 22 mars 1890 ne donne pas aux syndicats le droit de voter eux-mêmes, directement, des taxes ou impositions. Leurs attributions de puissance publique se trouvent, à cet égard, limitées. Des syndicats se sont adressés au Crédit Foncier pour obtenir les fonds de premier établissement de leurs services intercommunaux. Mais, en l'état de l'imperfection de la loi, les avances ne sont consenties qu'aux communes associées qui doivent former, chacune séparément, une demande de prêt pour une quote-part déterminée. Il leur appartient de prendre, dans ce but, des délibérations concordantes et de se faire assurer une quotité sur le produit des rede-

[1] Cette personnalité et ce caractère n'existeraient pas au cas de constitution irrégulière du syndicat (défaut d'approbation par décret). *Cons. d'Ét.* 22 juin 1906, D. 1907. 3. 126.

vances perçues par le syndicat. Le Crédit Foncier écarte le prêt direct au syndicat, avec cautionnement des communes, à raison des difficultés que comporteraient la détermination et la mise à effet de la garantie de chacune d'elles. Mais, en droit, il reste incontestable que le prêt direct est possible, et il est à souhaiter qu'il soit bientôt admis en fait, notamment dans tous les cas où les produits des redevances donnent un revenu constant et certain. Il faut s'attendre, en effet, à voir se multiplier les applications pratiques de la loi du 22 mars 1890, spécialement pour les constructions d'établissements hospitaliers et d'enseignement technique, les distributions intercommunales d'eau, de lumière et de force, l'installation de lignes de tramways, l'irrigation de terrains, et, dans les centres de villégiatures, l'exploitation de sources, établissements de bains, casinos, la création de stations hydrominérales ou climatiques.

L'énumération des lois des 6 juillet 1860 et 26 février 1862 est restrictive et non pas énonciative[1]. Les établisse-

[1] Il en est autrement dans la législation anglaise des prêts par l'État, qui se préoccupe moins de la qualité de l'emprunteur que de l'objet de l'emprunt. Normalement, la *Commission des prêts pour travaux publics* prête aux autorités locales (corporations municipales, conseils de comtés, conseils de paroisses, autorités sanitaires, autorités des ports); mais elle peut faire des prêts à des sociétés anonymes ou à de simples particuliers, s'ils offrent toutes garanties pour l'exécution des travaux d'utilité publique.

On trouve également une énonciation très générale dans les statuts de certaines sociétés étrangères de crédit foncier. Le *Crédit Foncier d'Autriche* prête, sans hypothèque, à l'État, aux provinces, districts et communes et à toutes autres personnes juridiques, telles que sociétés pour

ments d'utilité publique, les sociétés, les syndicats professionnels, les associations ne peuvent bénéficier des conditions des prêts communaux. S'ils s'adressent au Crédit Foncier, ces groupements doivent constituer hypothèque et subir les conditions plus onéreuses des prêts fonciers. Ils rentrent, en effet, dans la catégorie des personnes morales privées qui n'ont pas les mêmes droits financiers et n'offrent pas les mêmes garanties que les personnes morales publiques.

Nous bornant à l'étude des prêts consentis aux seules communes, nous allons exposer leurs conditions générales et leurs stipulations spéciales; nous rappellerons, ensuite, les formalités légales auxquelles leur régularité est subordonnée; nous préciserons, enfin, les détails de leur réalisation.

§ 2. — *Conditions générales et stipulations spéciales des traités de prêts.*

Le Crédit Foncier fait, de façon permanente, offre de capitaux aux communes[1]. Cette offre est faite à des con-

constructions d'écoles, de routes ou de régularisation de cours d'eau, mais dans le cas où le remboursement des intérêts est garanti par une imposition additionnelle. De même, le *Crédit Foncier Argentin* prête à toutes personnes morales, à condition qu'elles offrent des ressources suffisantes spécialement affectées au service de l'emprunt.

[1] Cette possibilité de répondre, à tout moment, à toutes les demandes

ditions générales, déterminées à l'avance par le Conseil d'administration, et divulguées par des imprimés. Mais ces conditions sont susceptibles d'être modifiées selon les cas. C'est en se pliant aux exigences variées des municipalités, en tenant compte des situations particulières et en y adaptant les clauses de ses traités, que l'établissement joue essentiellement le rôle de banque communale.

Trois types principaux de prêts sont offerts au choix des municipalités :

1° *Prêts à court terme.* Ils sont effectués avec le fonds social. Ce sont des avances, à intérêt fixe, remboursables en une seule fois, dans un délai de 1 à 9 ans.

2° *Prêts à long terme avec faculté de remboursement par anticipation.* Ces prêts sont amortissables dans le délai choisi par les communes avec l'autorisation du pouvoir central[1].

est dans la logique du principe de spéculation sur lequel repose l'établissement. Il n'y a pas, comme dans l'organisation coopérative belge, spécialisation des divers emprunts, affectés à la réalisation de demandes déjà admises.

[1] La *Société* belge *du Crédit Communal,* tenue d'observer toujours strictement l'équilibre entre les versements à effectuer par les communes et les payements à faire aux obligataires, n'offre au choix des municipalités que deux délais fixes d'amortissement (33 et 66 ans). Le délai choisi ne peut plus être modifié. Il est impossible à une municipalité de fondre les annuités de ses différents emprunts en une annuité unique.

Le Crédit Foncier de France donne satisfaction à toutes les demandes et permet aux communes d'espacer leurs amortissements sur n'importe quel laps de temps, pourvu que les pouvoirs publics aient donné leur autorisation.

Il se prête aux opérations de prorogation et de conversion imaginées

L'annuité est invariable pendant toute la durée du prêt.

Le Crédit Foncier accepte cependant le remboursement au moyen d'*annuités inégales*. Il en est ainsi, notamment, pour les prêts réalisés par les communes en vue de verser à l'État, pour l'établissement des réseaux téléphoniques, des avances remboursables par des prélèvements sur le produit des taxes.

Des municipalités ont également demandé et obtenu que l'amortissement eût lieu par *annuités augmentant progressivement* de façon à utiliser le montant des recettes ou plus-values escomptées, ou le produit de centimes ultérieurement disponibles.

Enfin des prêts stipulés amortissables ayant été contractés pour une durée assez étendue, le Crédit Foncier a consenti à recevoir, aux échéances, l'intérêt seul de la somme prêtée, laissant aux communes la faculté d'opérer, à toute époque, des remboursements partiels à l'aide de subventions qu'elles pouvaient obtenir.

Le *remboursement par anticipation* est possible à toute époque[1]. Il donne lieu, au profit du Crédit Fon-

par n'importe quelles municipalités. Il les encourage même, et c'est, pourrait-on dire, sa spécialité. Chaque municipalité ayant traité isolément conserve sa liberté d'action et peut faire modifier les conditions de son prêt. Son propre crédit et l'aménagement de ses finances restent absolument indépendants.

[1] C'est encore une particularité du système français que ne présente pas le système belge. Les communes belges ne peuvent pas isolément rembourser leurs emprunts par anticipation. Elles ne peuvent bénéficier

cier, à une simple indemnité de 0,50 % (art. 9, L. 6 juillet 1860). Il peut y avoir lieu à remise de cette indemnité, notamment, au cas d'unification, pour le solde des prêts remboursés[1]. Le remboursement anticipé peut être total ou partiel. Bien entendu, l'indemnité de 0,50 est due dans chaque cas. L'effet du remboursement partiel est de diminuer le montant des annuités restant à servir jusqu'à complet amortissement[2].

3° *Prêts à long terme avec suspension de la faculté de remboursement par anticipation.* Il est loisible à la commune de renoncer à la faculté de se libérer par anticipation. Elle rend ainsi son engagement à long terme plus durable. En échange de cette consolidation, il est généralement accordé une réduction de taux d'intérêt. Jadis, l'interdiction de libération était absolue et commandait toute la durée du prêt ; actuellement, d'après les Instructions du ministère de l'Intérieur,

des conversions qu'avec toutes les autres communes ayant participé à la même émission. La mesure ne peut être que collective. Nous n'en connaissons, d'ailleurs, pas d'exemple.

[1] A la suite des conversions de 1892, presque tous les emprunts en cours ont bénéficié d'une réduction d'intérêt, sans qu'il y eût lieu au versement de l'indemnité prévue par la loi et dont le Crédit Foncier a fait abandon.

[2] Il a été stipulé, dans certains traités, que tout remboursement anticipé qui interviendrait après le point de départ du service de l'annuité serait imputé, sans diminution du montant de cette annuité, sur le nombre des annuités restant à servir, de manière à raccourcir la période d'amortissement (*Traité* des 12 avril-27 juin 1902, avec la ville de Saint-Pierre de la Réunion).

l'irremboursabilité ne peut être que temporaire. Elle ne peut excéder 10 ou 15 ans[1].

Le *taux normal d'intérêt* est fixé par une délibération générale du Conseil d'administration. Il était, en 1877, de 6 %; en 1882, de 4,80; entre 1885 et 1889, de 4,75; entre 1892 et 1894, de 4,10; et, en 1910, de 3,85[2].

Mais, nous le savons, le Crédit Foncier n'est pas tenu d'offrir les mêmes conditions à toutes les communes. L'uniformité n'est pas imposée par la loi, qui se borne à établir la limite des profits que l'établissement peut percevoir. Le Conseil d'administration reste maître d'apporter, dans des cas spéciaux, et par délibération individuelle, des exceptions à sa délibération générale. Le gouverneur, saisi des demandes des communes, décide s'il doit soumettre, en leur faveur, au Conseil

[1] Les villes souscrivent, assez aisément, à cette clause d'irremboursabilité. Lorsqu'elles s'adressent directement à l'épargne, elles ont tendance à l'inscrire dans le cahier des charges de l'émission.

Ex. : Emprunts de la Ville de Paris de 1899, 1894-96, 1904, 1905, inconvertibles pendant certains délais ; Beauvais 3,50, de 1895 à 1907 ; Blois 3,40, de 1896 à 1906 ; Blida, Bône et Constantine, 3,50 et 3,30, de 1895 à 1901 ; Castres, 3,40, de 1897 à 1903 ; Montpellier, 3, de 1904 à 1919 ; Nîmes, 3, de 1897 à 1904.

Le dernier emprunt 3 %, à lots, de Paris, émis en octobre 1910, est inconvertible jusqu'en 1921, et le remboursement au pair ne doit commencer qu'en 1950.

[2] L'intérêt est le même, quelle que soit la durée de l'amortissement. Il en est autrement des avances de la *Commission* anglaise *des Prêts pour travaux publics* (du moins d'après la réglementation qui était en vigueur en 1904). Elles se font à des taux différents, selon que le prêt est de 20, 30, 40 ou 50 ans. L'intérêt s'élève avec le délai.

d'administration, une proposition de réduction de taux. Quelquefois, la seule importance de l'opération est suffisante. Tout dépend du marché, et de la situation financière de la commune. Il y a là une question d'opportunité. La plupart du temps, la réduction est subordonnée à l'acceptation d'une *clause d'irremboursabilité,* la commune renonçant au droit de remboursement anticipé pendant 10 ou 15 ans, à dater du versement pour solde du montant de l'emprunt. En ce qui concerne ces inégalités de conditions, une évolution est à signaler. Pendant longtemps, le Crédit Foncier s'en est tenu à un tarif différentiel divulgué par ses imprimés. Plusieurs taux étaient prévus, qui variaient avec l'importance des sommes empruntées. Actuellement, il n'y a, en principe, qu'un seul taux. Une réduction peut toutefois être accordée sur demande spéciale et suivant la nature et l'importance de l'affaire. Admise jadis en principe, la différence de taux n'est donc plus qu'exceptionnelle.

Un mot, en terminant, de l'octroi d'un taux d'*intérêt décroissant,* dont il y a encore peu d'exemples. Le désir par le Crédit Foncier de conserver la clientèle des communes et d'éviter l'éventualité d'un remboursement de leur part, l'a conduit à leur assurer, pour l'avenir, un taux plus favorable. Prévoyant l'amélioration des conditions générales du marché, il l'a escomptée dans quelques traités où il a été stipulé que l'intérêt fixé à un certain taux, pendant une première période d'amortissement,

serait fixé à un taux inférieur pendant la période suivante[1].

§ 3. — *Formalités préalables.*

Les communes qui s'adressent au Crédit Foncier doivent être régulièrement autorisées à emprunter et pouvoir affecter au remboursement de leur dette des revenus certains et suffisants. Le dossier de leur demande, adressé au directeur de la succursale, au chef-lieu du département, doit comprendre toutes les justifications relatives à leur capacité légale d'emprunter et à l'étendue de leurs ressources.

Justifications administratives. — Le conseil municipal doit prendre une délibération votant l'emprunt et, dans la plupart des cas, se faire autoriser par le pouvoir central à emprunter. L'expédition de la délibération et la copie de l'acte d'autorisation sont les premières pièces du dossier.

La Délibération doit indiquer l'objet ou destination de l'emprunt, son chiffre, la durée d'amortissement, la

[1] De ce système procède la conversion de la dette de Paris, de 1894 (p. 124). D'autres opérations moins importantes ont bénéficié, depuis, de la même combinaison. Nous citerons la conversion de Toulouse, en 1899, au taux de 3,60 jusqu'en 1911, et de 3,55 de 1911 à 1940; et celle, plus modeste, effectuée par la commune d'Arcachon, en 1908, portant sur 1 425 755 francs, remboursables en 30 ans, avec intérêt de 3,70 %, pendant les 10 premières années, et de 3,55 pendant les 20 dernières.

valeur de l'annuité afférente, la nature des ressources qui en assureront le service.

Lorsque l'annuité de remboursement est assurée, pour partie, par une subvention de l'État, du département ou d'un établissement public, le Crédit Foncier exige que le conseil municipal, dans la délibération, ne fasse aucune distinction entre la portion de l'annuité payable à l'aide de la subvention et celle à laquelle s'appliquent les ressources de la commune. Le conseil municipal doit voter l'annuité entière et se rendre responsable de son payement, sauf à déclarer que l'État, le département ou l'établissement public y concourra dans la proportion convenue. Le traité est conclu, en effet, entre le Crédit Foncier et la commune seule; l'État, le département ou l'établissement public n'est pas partie au contrat et n'est pas lié par lui.

L'Autorisation doit intervenir dans la forme requise par la loi. L'évolution s'est faite dans le sens de la simplification de ces formes[1]. La procédure s'est perfectionnée en se précisant et en devenant plus rapide. Actuellement, sous l'empire de la loi du 7 avril 1902 (due à l'initiative de M. Milliès-Lacroix), qui a modifié les articles 141 à 143 de la loi municipale, il faut, selon

[1] Le contrôle du Parlement, c'est-à-dire l'autorisation par voie législative, ne subsiste que pour la Ville de Paris, en vertu de l'art. 17 de la loi du 24 juillet 1867, qui reste *provisoirement* (!) en vigueur, suivant les expressions mêmes de la loi du 5 avril 1884 (art. 167, 15°).

les cas, un arrêté préfectoral ou un décret en Conseil d'État. C'est l'importance des impositions locales, la durée de leur perception et celle de l'amortissement de l'emprunt qui sont prises en considération.

a) La délibération du conseil municipal est suffisante, et il n'est besoin d'aucune autorisation si l'emprunt est remboursable en trente ans au plus, sur les revenus ordinaires ou sur un vote de centimes dont le nombre reste dans la limite du maximum fixé chaque année par le Conseil général[1].

b) *L'arrêté préfectoral* est nécessaire et suffisant si, le délai d'amortissement ne dépassant pas trente ans, les contributions votées excèdent le maximum voté par le Conseil général.

c) *Le décret en Conseil d'État* est requis : — pour tout emprunt dont l'amortissement doit excéder trente ans, alors même qu'il serait remboursable sur les revenus ordinaires; — pour tout emprunt supérieur à un million.

Par interprétation de la loi (Voir *Circ. Min. Int.*

[1] La loi du 11 juillet 1899, sur les contributions directes de 1900 (art. 13), a autorisé les conseils généraux à porter à 30 centimes le maximum des impositions communales au delà duquel les communes doivent solliciter l'autorisation du pouvoir central.

La loi du 7 avril 1902 a assimilé, au point de vue des autorisations à obtenir, le vote des centimes pour insuffisance de revenus à celui des centimes extraordinaires. L'imposition pour insuffisance de revenus doit donc entrer en ligne de compte, et, dès qu'elle atteint le maximum fixé par le Conseil général, les Conseils municipaux ne peuvent plus voter un centime, sans autorisation.

31 mai 1902, *B. O.* 1902, p. 231), l'autorisation par décret en Conseil d'État est aussi exigée : pour les emprunts, dits de conversion, basés sur une prorogation des délais d'amortissement des anciens emprunts, lorsqu'ils se trouvent portés à plus de trente ans; — pour tout nouvel emprunt, quelque minime que soit son importance, lorsque, ajouté aux emprunts en cours, il doit porter à plus d'un million la dette municipale[1].

Le Conseil d'État se montre très sévère dans l'appréciation des demandes des municipalités. Il n'accorde que très rarement des délais supérieurs à trente ans[2].

[1] Dans la détermination de cette dette, il convient de ne pas faire entrer en ligne de compte les emprunts qui n'entraînent pas de charges pour le budget municipal et ne constituent que des opérations d'ordre, leurs annuités étant acquittées au moyen de subventions. L'Administration centrale a ainsi décidé pour les emprunts contractés à titre d'avances pour le casernement. Il faudrait raisonner de même pour les emprunts pour constructions d'Hôtels des Postes ou d'établissements d'enseignement.

[2] Voici des exemples de sa Jurisprudence : distributions d'eau, canalisations nouvelles, *50 ans* (Aix-en-Provence, D. 9 juillet 1906) ; — construction de station ou agrandissement de gare, à l'aide de surtaxes locales temporaires de transport, *50 ans* (Manthes, Lapeyrouse-Mornay, D. 24 janvier 1905) ; — achèvement d'un réseau de distribution d'énergie électrique et transformation de quartiers, *45 ans* (Grenoble, D. 26 septembre 1906) ; — travaux d'assainissement, *40 ans* (Toulon, D. 16 décembre 1902) ; — rénovation de quartiers, *40 ans* (Limoges, D. 20 août 1908) ; — construction d'abattoir, *40 ans* (Salon, D. 31 mars 1905) ; — élargissement de voies pour établissement de lignes de tramways, *40 ans* (Marseille, D. 3 janvier 1910) ; — prolongement, élargissement de rues, *35 ans* (Saint-Étienne, D. 6 juin 1903) ; — construction d'un cirque municipal, *30 ans* (Boulogne-sur-Mer, D. 13 février 1906) ; — clarification et stérilisation des eaux, *30 ans* (Chartres, D. 23 septembre 1906) ; — rachat d'un service de

Pour la fixation de ces délais, il se préoccupe surtout des services que les dépenses doivent rendre aux générations futures. On peut lui faire le grief de ne pas tenir suffisamment compte de la différence de situation des communes. L'œuvre à accomplir ne peut être envisagée abstraction faite des forces et des ressources financières de la municipalité qui l'entreprend, ainsi que de cet ensemble de particularités que nous avons signalé déjà [1].

distribution d'eau concédé, *25 ans* (Nantes, D. 4 novembre 1905); — construction d'une passerelle au-dessus de la voie ferrée, *25 ans* (Chambéry, D. 13 août 1909); — création d'un hippodrome, *20 ans* (Douai, D. 25 décembre 1902); — construction d'usine d'incinération d'ordures ménagères, *20 ans* (Le Havre, D. 6 mars 1909); — liquidation d'arriéré, équilibre budgétaire, comblement de moins-values, *10 ans* (Roubaix, D. 23 mars 1903, Aix-en-Provence, D. 9 juillet 1906) ou *15 ans* (Nantes, D. 8 février 1906).

Lorsqu'il s'agit de conversion avec prorogation à plus de 30 ans des anciens engagements, à compter de leurs dates initiales, le Conseil d'État fait une distinction. Lorsque la conversion fait ressortir, à égalité d'annuité, un capital nouveau qui doit servir à l'exécution de travaux devant accroître la richesse publique, il a tendance à ajouter à l'ancien délai le délai correspondant à l'amortissement du capital nouveau, en tenant compte de sa destination. Il n'y a pas, en effet, dans ce cas une simple modification des conditions d'un ancien emprunt; il y a, pour partie, un emprunt supplémentaire. L'opération de crédit est double.

Quelquefois, l'Administration centrale et le Conseil d'État font une distinction entre les différents objets pour lesquels un emprunt unique est contracté et prévoient pour son remboursement des délais différents. Ex. : DD. 2 décembre 1907 et 12 mars 1908 autorisant Le Havre à emprunter 24 millions, scindés pour le remboursement en 6 fractions respectivement amortissables en 10, 20, 30, 40, 47 et 54 ans.

[1] Les municipalités s'élèvent contre la rigueur uniforme de cette jurisprudence.

Le *Congrès des maires* tenu à Paris, en décembre 1908, a émis un vœu en faveur de la modification de la loi de 1902. M. Lemblin, maire de Troyes, avait proposé que les villes pussent emprunter, comme les particuliers, au Crédit Foncier, pour une durée de 75 ans. Le Congrès s'est arrêté

La distinction entre l'autorisation par arrêté préfectoral et l'autorisation par décret en Conseil d'État n'est prévue, par la loi, qu'à l'égard des emprunts remboursables sur des impositions directes. En fait, ces impositions sont aujourd'hui la principale, sinon l'unique ressource du budget communal. Mais le service d'un emprunt peut être assuré par d'autres revenus (produits du domaine, impositions indirectes, recettes de services municipaux). A quelles formalités d'autorisation sont assujettis les emprunts ainsi gagés? Pas de doute, si la durée de l'emprunt excède trente ans ou si le passif communal se trouve porté à plus d'un million. L'article 143 nouveau de la loi municipale est général : un décret en Conseil d'État est nécessaire. Mais *quid* dans les autres cas? Nous le répétons, les articles 141 et 142 nouveaux ne prévoient que les emprunts remboursables sur des impositions directes, et la distinction qu'ils établissent n'est pas susceptible d'être étendue aux emprunts remboursables au moyen d'autres ressources. Pour ces derniers, il convient de se reporter aux règles générales posées par la loi municipale pour la validité des délibérations. C'est l'art. 68 qui régit la matière. Il énumère les délibérations qui ne sont exécutoires qu'après

au terme de 60 ans, proposé par le rapporteur, M. Juppont, adjoint au maire de Toulouse. La réforme réclamée consisterait à faire fixer par la loi nouvelle ce délai de 60 ans, comme délai maximum dans les limites duquel les communes auraient désormais le droit de se mouvoir librement, sans avoir à solliciter l'autorisation du ministre de l'Intérieur et du Conseil d'État.

avoir été approuvées par l'autorité préfectorale. Or, sous le n° 11 de cette énumération, nous trouvons classés : « les contributions extraordinaires et les emprunts, sauf dans le cas prévu par l'article 141. » Ainsi, les emprunts qui nous préoccupent doivent être autorisés par arrêté préfectoral, et cette autorisation est suffisante.

Les règles que nous venons d'exposer concernent la procédure générale d'autorisation. Certains emprunts sont, à raison de leur objet ou de la nature des ressources affectées à leur remboursement, soumis à des *règles spéciales d'autorisation*. C'est ainsi que le décret en Conseil d'État est requis, dans tous les cas, pour : les emprunts d'office pour constructions de maisons d'écoles (L. 10 juillet 1903, article 4); — les emprunts destinés à l'établissement, l'amélioration, le renouvellement des ouvrages et de l'outillage public d'exploitation d'un port et de ses accès ou au maintien et à l'amélioration des profondeurs de ses rades, passes, chenaux et bassins (gagés sur des péages : L. 7 avril 1902, article 16); — les emprunts en vue de l'établissement, de la transformation et de l'amélioration des gares, stations ou haltes, voies de communication, passages supérieurs, inférieurs ou à niveau situés aux abords (gagés sur des surtaxes locales temporaires de transport : L. L. 26 octobre 1897 et 17 avril 1906).

Souvent l'autorité qui doit autoriser l'emprunt est différente de celle qui doit approuver le programme

auquel il doit faire face. Il en est ainsi, notamment, lorsqu'il s'agit de travaux ou d'acquisitions d'immeubles. Un décret déclaratif d'utilité publique est nécessaire pour l'exécution des travaux, alors qu'un arrêté préfectoral peut suffire pour l'emprunt. Inversement, un simple arrêté préfectoral peut être suffisant pour les travaux, tandis qu'il faut un décret pour l'emprunt. Sur l'ordre et la méthode à suivre pour saisir, dans ces cas, les autorités compétentes, voir *Circ. Min. Int.* 2 mars 1909 (*B. O.* 1909, p. 76).

L'acte d'autorisation mentionne la destination des fonds d'emprunt, la durée de l'amortissement, le taux d'intérêt maximum, la nature des ressources affectées au remboursement[1]. Le traité conclu en violation de ses énonciations serait entaché de *nullité*[2]. Les maires ont

[1] Le contrôle de l'autorité supérieure, manifesté par l'acte d'autorisation, se trouve quelquefois aggravé. Il en est ainsi lorsque le pouvoir central se défie d'une municipalité et craint que partie des fonds d'emprunt ne soit détournée de son objet. Il y a des actes d'autorisation qui disposent que les portions affectées à l'exécution de certaines entreprises ne seront réalisées qu'en vertu d'une autorisation spéciale ultérieure du ministre de l'Intérieur.

[2] La nullité des emprunts faits par une commune sans observation des formes légales est une nullité relative, soumise à la prescription décennale et pouvant être couverte. L'acte irrégulier est susceptible de *ratification* par le conseil municipal et l'administration supérieure. Cette ratification peut s'induire du fait que les sommes nécessaires au remboursement de l'emprunt ont figuré dans les comptes présentés par le maire au Conseil municipal et ont été approuvés par ce dernier et par l'autorité supérieure qui aurait dû autoriser l'emprunt. — Cass. req. 6 décembre 1864 (D. 65. 1. 295). — Jurisprudence constante : Voir pour d'autres contrats que des

la possibilité de traiter à un taux d'intérêt inférieur. Si, au contraire, les conditions du marché imposent un taux supérieur, la procédure doit être recommencée en vue d'une autorisation d'élévation de taux. De même, tout changement d'affectation des fonds doit être autorisé en la même forme que l'emprunt.

Justifications financières. — Outre l'expédition de la délibération votant l'emprunt, et la copie de l'acte d'autorisation (certifiée par le préfet ou le sous-préfet), le dossier doit comprendre des justifications relatives aux ressources dont dispose la commune et à l'appréciation de sa situation financière. A cet égard, le Crédit Foncier tient à s'entourer de renseignements très précis. Il s'agit moins d'une mesure de défiance que d'un contrôle impartial, dans l'intérêt même des finances communales. Les engagements pris par les municipalités sont suffisamment sanctionnés par la loi pour que le prêteur n'ait pas à craindre leur inexécution.

Les pièces à produire sont les suivantes :

1° *Copie des budgets primitif et additionnel de l'exercice courant.* Leur examen s'impose minutieusement lorsque l'emprunt doit être garanti par un prélèvement annuel sur les ressources ordinaires.

2° *Certificat du receveur municipal,* visé par le maire.

emprunts : Cass. 12 janvier 1874 (D. 74. 1. 161); 23 février 1887 (D. 87. 1. 177); 26 juillet 1904 (D. 1908. 5. 46).

Une formule imprimée est mise à la disposition des communes. Elle prévoit tous les renseignements exigés, qui sont de trois ordres :

a) Nombre des membres du conseil en exercice, chiffre officiel de la population de la commune, principal des quatre contributions (calculé, en ce qui concerne la contribution foncière, en conformité des dispositions de l'article 26 de la loi du 8 août 1890), indication des impositions de toute nature grevant la commune (spéciales ou annuelles, et extraordinaires, en précisant pour ces dernières la destination, la date de l'autorisation, le point de départ et la durée), indication du point de départ de la mise en recouvrement de l'imposition affectée au remboursement de l'emprunt.

b) État détaillé des dettes de la commune. — On doit y faire figurer les emprunts non encore remboursés (avec indication de leur objet, de la date de leur autorisation, de leur point de départ et de leur durée) et les autres dettes (c'est-à-dire les engagements contractés à raison d'acquisitions, de travaux, de subventions, etc., et comportant des payements par annuités).

c) Relevé triennal du montant des recettes et des dépenses. — L'appréciation de la situation financière, pour être sérieuse, doit être basée sur les résultats acquis pendant un certain nombre d'années. La production du relevé triennal, prescrite dans tous les cas, est surtout utile si l'emprunt est remboursable à l'aide d'un prélèvement annuel sur les recettes de la caisse municipale.

Il importe donc qu'il soit très régulièrement établi et permette de comparer entre elles, séparément pour chacune des trois années envisagées, les recettes ordinaires et les dépenses de même nature. Ces recettes et dépenses ordinaires sont les seules dont on puisse tenir compte, puisque, seules, elles ont un caractère de permanence et de stabilité susceptible d'être escompté. Il faut éviter de les confondre avec les recettes et les dépenses extraordinaires. On ne doit pas compter non plus, comme revenus ordinaires, ceux qui ont une affectation spéciale et ne peuvent être employés à des usages étrangers à cette destination (centimes additionnels spéciaux, pour chemins, traitement de gardes champêtres, etc.; taxes créées en vue de certaines dépenses, balayage, pavage, abatage, etc.).

Un relevé peut faire apparaître un excédent moyen annuel de recettes ordinaires et manquer cependant de garanties. On se rend compte notamment que cet excédent est fictif, lorsque la commune a dû s'imposer pour insuffisance de revenus. De ce dernier fait, on doit conclure que ses dépenses ordinaires excèdent ses revenus de même nature. Avant la loi de 1902, les municipalités pouvaient être portées à voter, sans nécessité, des centimes pour insuffisance, dans le but d'avoir des ressources disponibles; mais, depuis cette loi, qui assimile ce vote à celui des impositions extraordinaires, l'expédient n'aurait plus sa raison d'être.

Lorsque la demande d'emprunt émane d'une ville

ayant un budget important, il est bon que le relevé comprenne cinq colonnes indiquant pour chacun des trois derniers exercices : les recettes et dépenses ordinaires, l'excédent des recettes ordinaires sur les dépenses de même nature, et, enfin, les recettes extraordinaires et les dépenses de même nature.

Le dossier comprenant les justifications administratives et financières dont il vient d'être parlé est soumis, après examen préalable du service compétent, au Conseil d'administration, qui statue sur l'admission ou le rejet. Le maire est avisé de la décision. En même temps que l'avis d'autorisation, il reçoit deux exemplaires d'un traité sous seing privé. Après les avoir datés et signés, il doit les faire *approuver* par le préfet ou le ministre de l'Intérieur, selon que les recettes ordinaires de la commune sont inférieures ou supérieures à 100000 francs de revenus (D. 13 avril 1861, tableau A, n° 43).

Il conserve un des doubles ainsi régularisés et fait retour de l'autre au Crédit Foncier. Ce retour doit être effectué dans le délai d'un mois. A partir de ce moment, les fonds vont pouvoir être mis à la disposition de la commune. Ils sont versés à la caisse du Trésor central à Paris et peuvent être touchés, en province, par le receveur municipal, à la trésorerie générale ou à la recette des finances.

Ce sont les détails de cette brève procédure que nous allons préciser maintenant, en insistant sur le traité

qui règle les conditions de l'emprunt, sur sa forme et son régime fiscal.

§ 4. — *Caractère juridique et forme du traité.*

Le traité qui intervient entre la commune et le Crédit Foncier présente-t-il le caractère d'un *marché administratif de gré à gré* ou celui d'un *contrat civil de prêt?*

En droit administratif, le mot marché a un sens précis et spécial : c'est la convention par laquelle une personne (individu ou société) s'engage envers une administration publique (État, département, commune ou établissement public) à exécuter un ouvrage (marché de travaux publics) ou à livrer des marchandises (marché de fournitures). Doit-on considérer l'avance de capitaux à une commune comme un marché de fournitures?

Une ordonnance des 14 novembre, 12 décembre 1837, pose les règles applicables aux marchés passés par les communes. C'est en vain qu'en examinant ce texte, on chercherait une expression qui, de près ou de loin, pût concerner les opérations du crédit communal. Après avoir disposé que les entreprises pour travaux et fournitures seront données avec concurrence et publicité, l'article 1 prévoit la possibilité des marchés de gré à gré, par exception générale, pour les fournitures n'excédant pas 3000 francs, et, par exception spéciale, à

quelque somme que s'élèvent les fournitures, pour certains objets dont l'énumération est donnée (objets dont la fabrication est exclusivement attribuée à des porteurs de brevets d'invention et objets qui n'auraient qu'un possesseur unique). Les rédacteurs de l'ordonnance ont donc laissé en dehors de leurs prévisions les avances de capitaux.

La jurisprudence a été appelée à préciser le caractère juridique et la dénomination de l'opération. La question s'est posée devant les tribunaux, et la Cour de Cassation l'a tranchée dans des termes d'une absolue netteté : « Une pareille opération qualifiée à l'avance par la loi « elle-même qui l'autorise, dans la réalité des faits, ne « présente pas d'autres caractères que ceux d'un prêt « pur et simple tel qu'il est défini par les articles 1892 « et 1905 du Code civil... » Cass. Civ. 15 mai 1860 (D. 1860. 1. 313)[1].

Au point de vue de la compétence, la question que nous venons de traiter ne présente pas d'intérêt. Les conséquences résultant de l'une ou de l'autre qualification sont les mêmes. Les marchés passés au nom de l'État sont soumis à des règles de compétence spéciales ; mais pour les marchés des autorités locales, il n'y a pas de texte. Après avoir hésité entre la juridiction administrative et la juridiction civile, c'est au profit de cette

[1] Voir aussi, au sujet du caractère de contrat à titre onéreux de droit commun : Cass. civ. 16 août 1876 (D. 1877. 1. 456).

dernière que la jurisprudence s'est définitivement fixée. Ainsi, qu'ils rentrent dans la catégorie des marchés administratifs ou dans celle des contrats de droit civil, les emprunts communaux relèvent, pour les contestations auxquelles ils peuvent donner lieu, de la compétence judiciaire[1].

Ce n'est qu'au point de vue fiscal que cette question de dénomination présente une certaine importance. Sa discussion a été soulevée à propos de la formalité de l'enregistrement dans les vingt jours de leur date et de la perception du droit proportionnel, auxquelles sont soumis les marchés tandis qu'y échappent les traités de prêts communaux. Nous allons nous expliquer bientôt sur ce point.

Le prêt est effectué en échange de l'engagement pris par les communes de verser les annuités de remboursement. Cet engagement est constaté par un acte sous seing privé, rédigé en double exemplaire, selon les prescriptions de l'article 1325 C. C., et signé par les représentants légaux du Crédit Foncier (gouverneur ou sous-gouverneur) et de la commune (maire, adjoint ou conseiller municipal en faisant fonctions). On pourrait

[1] Sur cette compétence de l'autorité judiciaire en matière d'emprunts publics locaux, voir, outre l'arrêt de 1876, déjà cité, un autre arrêt de la Cour de Cassation, du 29 juillet 1879 (D. 1880. 1. 39), relatif à un emprunt, par voie d'émission d'obligations, contracté par le département de la Haute-Vienne.

concevoir qu'il n'y eût qu'un seul titre, une reconnaissance de dette souscrite par la commune. La forme du traité sous seing privé, en précisant le caractère bilatéral de l'engagement, permet d'en mieux fixer les conditions et les prestations réciproques. Elle a facilité le jeu des stipulations spéciales.

Le traité est dressé, sans frais, par l'administration du Crédit Foncier. Il est assujetti au timbre, mais dispensé du droit proportionnel d'enregistrement prévu par L. 22 frimaire an VII, art. 69, § 3, 3°. Il n'y a pas là de privilège spécial créé par la loi. C'est par voie interprétative que cette solution a été adoptée. A l'époque où les communes s'adressaient, pour la réalisation de leurs emprunts, à des banquiers qui émettaient des obligations, l'administration de l'Enregistrement avait émis la prétention de percevoir l'impôt sur l'acte par lequel les banquiers s'engageaient à verser les fonds (procès-verbal d'adjudication ou traité de gré à gré) et sur l'émission d'obligations consécutive. Le fisc considérait l'opération de crédit communal comme double. Il envisageait séparément le traité entre la commune et le banquier, et le traité entre le banquier et les souscripteurs; et il assimilait le premier à un marché administratif, soumis aux droits prévus par l'article 78 de la loi du 15 mai 1818, et le second à un sous-seing privé ordinaire.

La Cour de Cassation a rejeté cette prétention. Par un premier arrêt, du 15 mai 1860, auquel nous avons

déjà emprunté une citation, elle a décidé que « le prêt « communal n'est pas au nombre des actes dénommés « dans l'article 78 de la loi de 1818, que ce contrat ne « rentre pas dans la catégorie des marchés de toute « nature dont parle ledit article ».

Dans un second arrêt, du 16 avril 1866 (D. 1866. 1. 340), cette exemption se trouve confirmée à l'aide d'une nouvelle et décisive argumentation. Des droits d'enregistrement (timbre et transmission) étant perçus (par application des lois des 5 juin 1850 et 16 septembre 1871) sur les obligations émises, il ne peut en être perçu d'autres sur l'acte de prêt, lié à l'émission par une indiscutable relation de cause à effet.

Ainsi, contrairement aux prétentions de l'Enregistrement, la Cour suprême a très judicieusement estimé que les opérations du crédit communal (comprenant des émissions d'obligations d'une part et des engagements de prêts de l'autre) étaient, les unes par rapport aux autres, dans une étroite dépendance économique et juridique et concouraient à la formation d'un seul et même contrat, passible dans son ensemble d'un droit unique.

La question est aujourd'hui définitivement tranchée (Instruction générale de M. le Directeur de l'Enregistrement du 28 novembre 1867, n° 2355, § 4). Sa solution a été consacrée législativement. La loi du 22 juillet 1887, sur la réparation des désastres causés par le tremblement de terre du 23 février 1887, dans les Alpes-

Maritimes, dispose que les prêts consentis aux particuliers, en exécution de la convention conclue entre l'État et le Crédit Foncier, seront soumis à un droit fixe de 0,50 seulement, « à l'exception des actes de prêts au « département et aux communes qui sont déjà dis- « pensés d'enregistrement[1]. »

Le traité signé entre la commune et le Crédit Foncier est susceptible d'être modifié ultérieurement. Une diminution d'intérêt peut être consentie (comme en 1891), si les conditions du marché s'y prêtent. Toute modification est effectuée par un simple *avenant,* sans aucuns frais pour les communes.

§ 5. — *Détails de réalisation.*

Le traité une fois signé et approuvé (par le Préfet ou le ministre de l'Intérieur selon la distinction susvisée, p. 164) et les doubles échangés, il ne reste plus qu'à réaliser l'opération.

Le *versement des fonds* est effectué par le Crédit Foncier, pour le compte de la commune, à Paris, à la caisse centrale du Trésor, qui en assure le transport aux trésoriers payeurs généraux ou receveurs des

[1] Pareille disposition a été reproduite dans la L. 23 juillet 1909, qui approuve la convention relative à la réparation des dégâts du tremblement de terre de Provence.

finances, ces derniers étant en province les agents financiers du Crédit Foncier.

Ce transport est effectué moyennant une commission de 0,10 %. Jusqu'en 1891, les communes en supportaient le coût, à titre de frais accessoires; mais, depuis, ces frais sont exclusivement à la charge du Crédit Foncier.

Le Crédit Foncier se réserve un délai de vingt jours, pour verser au Trésor public le montant du prêt, à partir de la demande qui lui en est faite. D'autre part, les versements ne sont effectués que les 5, 15 ou 25 de chaque mois (ou le lendemain, si ces jours sont un dimanche).

Au cas de conversion, en droit, un prêt nouveau est consenti qui doit servir au remboursement de l'ancien. En fait, l'opération s'effectue sans déplacement de fonds, par un simple échange de quittances entre la commune et le Crédit Foncier. Seule la somme formant le surplus (conversion avec adjonction d'un capital nouveau) est à la disposition de la commune et versée pour son compte au Trésor.

En principe, les prêts doivent être intégralement réalisés dans l'année. Mais, tenant compte de l'impossibilité où se trouvent les municipalités de faire immédiatement emploi des fonds, le Crédit Foncier leur laisse la faculté d'échelonner les retraits au fur et à mesure des besoins. Cette faculté de *réalisation par fractions successives*

présente de grands avantages au cas où l'emprunt est contracté pour faire face aux payements de travaux communaux; l'administration peut attendre, ainsi, que l'état des travaux soit suffisant pour motiver le payement d'acomptes importants[1].

Il est généralement alloué à la commune, sur les sommes dont la réalisation est ajournée, un intérêt égal à celui fixé pour le prêt. Le montant de cet *intérêt compensateur* est déduit du semestre à payer.

La durée de cette bonification ne saurait être prolongée au delà d'une certaine limite (un an, d'après les conditions générales). Si la commune ne peut prévoir l'époque de la réalisation complète et définitive de l'emprunt, il est préférable pour elle de se borner à traiter pour la somme qu'elle doit réaliser dans un délai déterminé, sauf après expiration de cette période à passer de nouveaux traités jusqu'à concurrence de la somme prévue par l'acte d'autorisation, qui est toujours valable[2].

[1] S'il s'agit de l'exécution d'un programme de grands travaux, le délai peut être très étendu. La réalisation de l'emprunt de 35 millions de Lyon, autorisé en 1909, est prévue par fractions échelonnées sur plus de cinq ans.

[2] S'il s'écoule un certain temps entre l'autorisation de l'emprunt et sa négociation et si l'imposition spéciale votée pour en garantir le remboursement est immédiatement mise en recouvrement, il est d'une bonne administration d'en réserver le produit pour le faire venir en déduction du montant de l'emprunt lorsqu'il sera contracté. De cette façon, le capital étant réduit, son amortissement sera assuré par la perception de l'imposition pendant la durée restant à courir. En opérant différemment, et en appliquant à d'autres dépenses le produit des premiers recouvre-

Le Crédit Foncier va bien jusqu'à accepter que les sommes soient laissées en dépôt pendant plusieurs années. Mais, dans ce cas, il a tendance à ne les faire bénéficier que d'un *intérêt décroissant* (l'intérêt étant plus élevé pendant les premières années, et moindre pendant les suivantes)[1].

En résumé, le Crédit Foncier n'a pas adopté de règle fixe, en ce qui concerne le taux de l'intérêt compensateur et le délai pendant lequel il est alloué. Il se prête, là encore, aux combinaisons qui satisfont le mieux l'intérêt des finances communales.

Le payement des annuités a lieu par moitié, c'est-à-dire en deux semestres, *terme échu*. Le point de départ du délai d'amortissement précède donc de six mois le premier semestre d'annuité.

Ce payement peut être effectué à Paris, au siège social, ou en province, aux trésoreries générales ou recettes des finances.

A défaut de règlement à l'échéance, l'annuité

ments, le montant de l'emprunt étant maintenu, il serait nécessaire, à l'expiration du terme assigné pour le recouvrement de l'imposition spéciale, d'en proroger la durée. (C'est ainsi que Marseille, autorisée par D. 9 mars 1907, à emprunter 6 666 666 francs, remboursables en 70 ans, pour le payement de sa part contributive dans les travaux du canal du Rhône, n'a réalisé, en 1910, que 5 883 666 francs, pour une durée de 67 ans.)

[1] L'intérêt compensateur du prêt de 35 millions à Lyon, en 1909, a été fixé au taux de 3,75 pendant les deux premières années, 3,50 la troisième, 3,25 la quatrième, 3 la cinquième, et 2,50 au delà, jusqu'à complète réalisation.

porte, de plein droit, intérêt à 5 %, sans mise en demeure.

Les *dates des échéances* étaient, jusqu'à ces derniers temps, fixées aux 31 janvier et 31 juillet pour les payements à Paris, et aux 10 janvier et 10 juillet pour les payements en province (l'avance de 20 jours étant, dans ce dernier cas, prévue pour le transport des fonds). Pour éviter les difficultés de trésorerie que faisaient naître leurs rentrées à la même date, le Crédit Foncier a décidé, en 1904, de les répartir sur différents mois de l'année. Par une Circulaire du 11 février 1904, le gouverneur a proposé aux municipalités d'adopter, pour les opérations nouvelles dont l'importance serait de 200000 francs au moins et qui ne représenteraient pas une conversion de dette ancienne, les échéances des 10-31 mai et 10-30 novembre, ou celles des 10-30 juin et 10-31 décembre. Une nouvelle Circulaire du 5 mai 1908 a fixé, en principe, pour tous les nouveaux prêts contractés après cette époque, les dates des 10-30 juin et 10-31 décembre, qui correspondent au recouvrement des impositions communales. Mais, aux termes mêmes de la Circulaire, la fixation de ces nouvelles dates d'échéances n'a rien d'absolu, et, selon les convenances, d'autres époques peuvent être fixées sur demande.

Les fonds étant mis à la disposition des communes quand elles le désirent, un laps de temps plus ou moins long peut s'écouler entre le jour de la réalisation du

prêt et le point de départ des annuités. Au montant du premier semestre doit donc être ajouté l'intérêt simple de la somme réalisée, pour le nombre de jours qui précèdent ce point de départ (en d'autres termes, pour tout le temps qui excède six mois).

Un crédit doit être inscrit au budget communal, pour le règlement de ces *intérêts intercalaires,* crédit spécial avec indication des ressources qui permettront au receveur municipal d'en verser le montant. A défaut de justification de ressources libres, pour le service de ces intérêts intercalaires, sur les sommes réalisées avant le point de départ des annuités, le traité contient une clause prohibant toute demande de fonds pour une date antérieure.

CONCLUSION

Tout en reconnaissant que la marche du service des prêts communaux du Crédit Foncier dépend, en grande partie, des privilèges concédés par l'État, — notamment l'émission d'obligations à lots, — nous serions heureux si nous avions pu dégager ce qui, dans le développement des affaires de l'établissement, est dû à l'esprit de spéculation qui dirige son activité.

On a vu cette activité porter nécessairement sur deux objets : amélioration de l'instrument de crédit par extension du marché des obligations, diminution de leur taux de placement, perfectionnement de leur formule et de leurs procédés d'émission; — offre aux communes de facilités toujours plus grandes, de combinaisons pouvant le mieux servir leurs intérêts.

Au début du fonctionnement du service, ses privilèges lui assuraient une situation prépondérante. Les conditions des prêts, leur taux, restaient déterminés par les résultats des émissions, sans réaction sur ces dernières. Mais la situation s'est lentement modifiée et, — évolution

intéressante à observer, — avec le temps et sous le régime de la liberté, le Crédit Foncier a été amené, au lieu d'imposer ses conditions, à s'informer toujours plus attentivement des exigences des communes. Ces exigences ont stimulé ses efforts. On l'a vu consentir des modifications de prêts en cours, ou effectuer des prêts nouveaux, avant même d'avoir modifié les conditions de ses obligations en circulation et d'avoir placé les nouvelles[1]. Il a puisé, à cet effet, dans ses fonds de roulement, les ressources qui lui ont permis d'aller de l'avant et d'escompter une heureuse modification des conditions du marché financier. L'émission n'est intervenue qu'après coup, pour consolider une opération déjà effectuée.

C'est aussi l'esprit de spéculation, stimulé par la concurrence, qui l'a forcé à *se plier aux variétés de situation des communes,* et à répondre aux exigences diverses des grandes villes, en même temps qu'il donnait satisfaction aux besoins plus uniformes des petites.

Envisagé, au début, comme devant « ramener à un même taux pour toute la France l'intérêt des emprunts communaux[2] », il a été amené à *varier ses conditions* selon l'importance des opérations[3]. Les grandes villes,

[1] Il en a été ainsi pour la conversion de la dette de Paris en 1879, et pour la réalisation du prêt de 105 millions en 1906.

[2] Louis Frémy, *Compte rendu à l'Assemblée des actionnaires du 18 avril* 1860.

[3] Ces variations, il est vrai, tendent à s'atténuer. En 1898, où le taux normal était de 4 %, il a prêté à 3,375 à Lyon, et 3,60 à Marseille ; en 1899, Lille obtient 3,40, Grenoble 3,50, Nantes 3,58, Toulouse et Mar-

ayant des besoins plus considérables et faisant plus souvent appel au crédit, devaient l'obtenir à des conditions plus avantageuses. Le Crédit Foncier a tenu compte de la possibilité pour elles de s'adresser directement au marché.

Enfin, au lieu de se réduire à la fonction de mécanisme ne jouant que si certaines conditions se trouvent réunies, son intérêt lui a commandé d'étudier les projets d'emprunt sans perdre de vue l'intérêt des finances municipales, recherchant si les travaux à entreprendre sont de nature à augmenter l'activité économique de la cité et susceptibles d'entraîner des plus-values ou de nuire au contraire à l'équilibre budgétaire, et acceptant, selon les hypothèses, d'être remboursé à l'aide d'un prélèvement sur les ressources ordinaires, de l'affectation des recettes d'un service, ou exigeant une imposition spéciale, un vote de centimes extraordinaires.

Si, depuis 1890, il doit se préoccuper de l'action concurrente des caisses publiques, l'avenir du service ne nous semble pas devoir en être menacé, car son organisation propre, sa fonction de banque répond à une nécessité. Dans tous les pays de même civilisation, il y a une multiplicité de moyens de crédit à la disposition des communes. Les prêts ne sont, nulle part, le monopole d'aucune institution. On trouve partout la même

seille 3,60. Mais en 1909 et 1910, le *taux normal* étant de 3,85, le *taux réduit* ne s'en écarte pas sensiblement (Lyon traite à 3,75; Marseille, Saint-Étienne, Avignon à 3,80).

variété de prêteurs (sociétés d'assurance ou de prévoyance constituant de fortes réserves, caisses centralisant des dépôts pour lesquels elles cherchent un placement sûr); mais partout aussi on trouve une *institution financière spéciale, essentiellement adaptée à la fonction de crédit communal,* et là où elle manque encore, comme en Allemagne, il est question de la créer[1]. La combinaison de ces différents moyens de crédit est favorable aux finances locales. Il en résulte pour elles une variété de moyens et de conditions parmi lesquels elles peuvent choisir ceux qui répondent le mieux à leurs exigences.

A l'égard du Crédit Foncier, l'action de cette concurrence est de forcer son administration à se pénétrer chaque jour davantage des besoins et des intérêts des communes. On ne doutera pas, après la lecture de ces pages, qu'elle s'y évertue. Aussi ne peut-il plus être question aujourd'hui de briser un mécanisme dont le fonctionnement importe au développement des entreprises édilitaires.

[1] La nécessité de la centralisation de ce crédit n'est plus mise en doute. (V. KÄLHER, *Les emprunts communaux prussiens.* Fischer, Iena, 1897, et Dr OTTO MOST, *Les dettes des villes allemandes. — Rev. écon. intern.,* sept. 1909.)

TABLEAU I

Mouvement de la dette communale de 1806 à 1910.

ANNÉES	PARIS	AUTRES COMMUNES	FRANCE ENTIÈRE	Documents où ont été puisés les chiffres
1806	1 500 000	2 893 275 (Villes d'au moins un million de revenus.)	4 393 275	Rapport du Ministre de l'Intérieur à l'Empereur sur la Comptabilité des Communes. — D'après DE LUÇAY, *Mélanges de Fin. et d'Écon. pol. et rur.* Guillaumin, 1889.
1836	56 477 123	18 763 353	75 240 476	Rapport au Roi sur la Situation financière des communes du Royaume, en 1836, par M. GASPARIN. — Juin, 1837.
1846	30 555 929	46 208 671	76 764 600	Rapport de la Commission nommée par D. 30 Mars 1850, pour examiner la situation financière des communes. — D'après DE LUÇAY, *loc. cit.*
1862	342 560 273	341 428 560	684 537 582	Rapport du Ministre de l'Intérieur, présenté le 20 Mars 1865. Paris, Imprimerie Impériale, 1865.
1868	1 475 799 082	573 749 892	2 049 548 974	Rapport sur la Situation financière des communes en 1868, présenté à l'Empereur, en 1870, par M. CHEVANDIER DE VALDRÔME.
1871	1 630 000 000	718 854 735	2 348 854 735	Rapport sur la Situation financière des communes, présenté par M. DURANGEL.
1877	1 988 276 523	757 477 783	2 745 754 306	Situation financière des Communes.
1886	1 777 914 586	1 242 000 000	3 019 000 000	»
1891	1 920 807 024	1 373 156 977	3 293 954 001	»
1895	2 043 883 752	1 471 269 779	3 515 153 501	»
1900	2 357 187 061	1 491 785 817	3 848 972 878	»
1905	2 493 967 811	1 588 042 387	4 088 010 198	»
1908	2 516 705 327	1 671 132 742	4 187 838 069	»
1909	2 474 440 577	1 690 253 217	4 164 693 794	»

TABLEAU II

Mouvement des prêts communaux du Crédit Foncier de 1860 à 1910.

(Ces chiffres ne concernent que les prêts aux communes.)

ANNÉES	NOMBRE DE PRÊTS	SOMMES PRÊTÉES	ANNÉES	NOMBRE DE PRÊTS	SOMMES PRÊTÉES
		fr. c.			fr. c.
1860	6	19 178 145 »		4 234	1 205 867 389,14
1861	48	23 365 985,12	**1886**	1 962	70 353 446,23
1862	357	22 675 316,46	**1887**	3 036	60 844 475,92
1863	112	35 867 589,76	**1888**	2 452	47 561 016,77
1864	88	35 179 151,61	**1889**	2 168	63 092 786,50
1865	129	97 048 603,96	**1890**	1 477	68 813 750,37
1866	69	146 703 726,96	**1891**	1 125	67 739 538,92
1867	74	154 855 867,76	**1892**	657	61 924 736,36
1868	62	60 062 497 »	**1893**	1 162	70 494 438,07
1869	46	70 571 289,18	**1894**	1 324	113 331 613,93
1870	22	9 770 717,46	**1895**	803	56 538 586,85
1871	»	»	**1896**	764	82 860 565,25
1872	52	6 296 826,53	**1897**	857	40 285 240,25
1873	59	16 930 308,04	**1898**	773	73 951 440,65
1874	21	3 414 521,60	**1899**	808	162 110 055,66
1875	28	19 302 619,50	**1900**	679	57 810 458,80
1876	28	2 843 981,58	**1901**	821	62 524 980,37
1877	51	4 395 889,22	**1902**	1 163	53 244 917,14
1878	84	2 998 840,94	**1903**	1 354	62 554 495,16
1879	130	57 216 211,14	**1904**	1 268	51 012 871,39
1880	425	196 542 506,15	**1905**	1 588	43 370 346,27
1881	411	67 761 266,95	**1906**	1 620	163 871 820,97
1882	437	28 975 685,27	**1907**	1 598	74 481 231,51
1883	447	32 779 407,20	**1908**	1 692	102 004 432,68
1884	379	52 556 627,38	**1909**	2 000	104 446 147,67
1885	669	38 573 807,37			
	4 234	1 205 867 389,14		37 386	3 012 804 782,83

TABLEAU III

Obligations communales du Crédit Foncier.

DATES des Arrêtés d'autorisation et des Émissions.	MONTANT des Émissions.	VALEUR des Obligations en circulation.	TAUX		INTÉRÊT		DÉLAI de remboursement.
			d'émission.	de remboursement.	initial.	converti.	
25 juillet 1879 octobre »	500 millions	355 776 500	485	500	3 %	2,60	60 ans.
27 décembre 1879 juin 1880 octobre 1884	500 »	72 244 500	485 435	» »	» »		» »
12 septembre 1891 octobre »	400 »	367 136 400	380	400	»		75 »
28 juin 1892 juillet »	250 »	214 680 000	495	500	3,20	2,60	»
26 janvier 1899 février »	250 »	239 465 500	485	»	2,60		»
26 juin 1906 juillet »	600 »	598 626 500	495	»	3		70 »
	2 500 »	1 847 929 400					

TABLEAU IV

Obligations municipales cotées à la Bourse de Paris.

VILLES	DATES	MONTANT	TAUX			DÉLAI
			émission	remboursement	intérêt	
Amiens	1871	7 250 000	80	100	4	50 ans
Armentières	1886	2 800 000	480	500	3,50	40 »
Beauvais	1895	1 871 500	492	»	»	37 »
Besançon	1893	4 654 000	490	»	»	40 »
»	1902	400 000	1000	1000	»	»
»	1903	340 000	»	»	»	»
Blois	1896	2 240 000	497	500	3,40	25 »
Bordeaux	1881-89	30 000 000	500	»	4	40 »
»	1891	6 000 000	480-500	»	3,50	30 »
Castres	1897	3 206 000	500	»	3,40	»
»	1904	470 000	»	»	3,70	»
Châtellerault	1901	160 000	»	»	3,25	»
Chaumont	1898	765 000	»	»	3	26 »
»	1902	430 000	»	»	3,50	32 »
Cognac	1896	2 645 000	»	»	»	40 »
Grasse	1895	1 230 878	»	»	»	38 »
Hyères	1892	815 900	498	»	3,75	50 »
Lyon	1880	64 774 983	98	100	3	33 »
Marseille	1877	89 000 000	352	400	3	40 »
»	1890	9 350 000	480	500	3,50	56 »

TABLEAU IV

Obligations municipales cotées à la Bourse de Paris.

VILLES	DATES	MONTANT	TAUX			DÉLAI
			émission	rembour-sement	intérêt	
Montpellier	1904	1 142 000	500	500	3	35 ans
Nîmes	1897	9 505 028	»	»	»	»
Niort	1894	1 335 000	498	»	3, 60	50 »
Noyon	1892	1 300 000	»	»	3, 75	34 »
Périgueux	1893	3 534 600	491	»	3, 50	50 »
Roubaix	1893	1 158 000	482	»	3, 60	28 »
Roubaix-Tourcoing	1860	2 000 000	45	50		55 »
»	1893	6 280 000	497	500	3, 40	36 »
Saint-Nazaire	1894	2 961 000	495	»	3, 50	30 »
Troyes	1894	6 167 000	497	»	3, 60	50 »
Vienne	1893	3 198 500	492	»	3, 50	35 »
Blida	1895	1 133 261	500	500	3, 50	43 »
Bône	»	1 000 000	»	»	»	50 »
Constantine	»	5 500 000	987	1000	3, 30	»
Souk-Ahras	»	905 000	500	500	4, 25	40 »
Nouméa	1892	2 000 000	492	500	5	30 »

TABLEAU V

Obligations municipales cotées aux Bourses régionales.

VILLES	DATES	MONTANT	TAUX			DÉLAI
			émission	remboursement	intérêt	
Bourse de Lille.						
Cambrai	1893	2 000 000	500	500	3,60	40 ans
»	1897	500 000	»	»	3,40	»
»	1907	750 000	»	»	3,50	30 »
Charleville	1907	304 000	»	»	3	28 »
Clermont	1901	100 000	»	»	2,50	30 »
Douai	1891	1 500 000	»	»	3,80	38 »
»	1895	1 400 000	»	»	3,50	»
»	1903	230 000	»	»	3,40	20 »
Mézières	1907	57 000	»	»	3	30 »
Reims	1898	1 950 000	1000	1000	3,125	20 »
Tourcoing	1899	405 000	500	500	3,40	30 »
»	1903	7 288 000	495	»	3,30	»
Valenciennes	1891	2 639 500	480	»	3,50	»
»	1908	632 000	400	400	3,25	40 »
Bourse de Lyon.						
Brioude	1904	100 000	400	400	3,15	20 »
Chambéry	1893	525 000	500	500	4	40 »
»	1895	2 243 000	»	»	»	»
»	1896	290 000	»	»	3,50	30 »
»	98-99-01	1 200 000	»	»	3	40 »
Montmédy	1905	155 000	»	»	2,60	30 »
Tarare	1885	953 000	»	»	4	50 »
Villefranche	1909	105 000	»	»	3,50	30 »
Villeurbanne	1909	70 000	7000	7000	3	5 »

TABLEAU V

Obligations municipales cotées aux Bourses régionales.

VILLES	DATES	MONTANT	TAUX			DÉLAI
			émission	remboursement	intérêt	
Bourse de Bordeaux.						
Rochefort	1886	460 000	500	500	4 %	35 ans
»	»	101 500	»	»	»	40 »
»	1888	210 500	»	»	»	30 »
»	1890	75 000	»	»	»	»
»	1892	385 000	»	»	»	»
»	1894	480 000	»	»	»	»
Bourse de Marseille.						
Marseille	1894	4 888 000	100	100	3, 25	50 »
»	1897	5 653 200	400	400	3	30 »
»	1905	4 706 000	divers	500	3, 50	»
Nice	1895	1 600 000	400	400	3, 75	50 »
Tunis	1891	3 000 000	450	500	3, 50	»
»	1897	2 087 500	divers	»	»	»
Bourse de Nantes.						
Nantes	1881	300 000	1000	1000	4, 50	40 »
»	1889	785 000	500	500	4	35 »
»	1890	296 500	»	»	»	30 »
»	1892	476 000	»	»	3, 75	»
Bourse de Toulouse.						
Toulouse	1868	2 000 000	500	500	4, 50	42 »
»	1889	374 500	»	»	»	30 »
»	»	225 500	100	100	»	»
Valence-d'Agen	1907	155 000	»	»	3, 50	24 »

TABLEAU VI. — Situation des emprunts des

VILLES	POPULATION	NOMBRE TOTAL DE CENTIMES	VALEUR DU CENTIME	MONTANT GLOBAL DES EMPRUNTS		
				NOMBRE	CAPITAL	
					emprunté	restant dû
Marseille	517 498	60	76 630	20	159 243 947	92 328 007
Lyon	472 114	43	76 261	4	168 507 600	98 224 559
Bordeaux	251 947	64	54 929	5	53 424 000	37 814 594
Lille	205 602	50	36 926	12	46 931 974	37 480 264
Toulouse	149 438	114	22 713	17	48 623 829	36 212 912
Saint-Étienne	146 788	129	19 499	16	49 453 463	40 850 342
Nice	134 234	37	20 949	14	28 897 071	22 793 503
Nantes	133 247	96	22 468	46	38 849 781	29 390 700
Le Havre	132 430	58	26 330	7	28 764 540	26 769 370
Roubaix	124 660	58	19 570	15	28 269 137	14 597 533
Rouen	118 459	56	27 029	3	42 908 574	35 883 501
Nancy	110 570	40	16 545	11	23 413 300	20 183 023
Reims	109 859	74	17 012	12	9 610 400	6 517 263
Toulon	103 549	104	9 570	20	16 100 528	13 782 017
Amiens	90 920	51	13 904	9	7 475 500	5 851 951
Limoges	88 597	60	8 700	9	11 637 500	7 103 454
Brest	85 294	53	7 986	5	4 999 000	4 338 807
Angers	82 935	48	11 798	9	7 642 116	5 916 672
Nîmes	80 184	112	9 278	7	16 079 468	9 933 187
Tourcoing	79 470	34	11 893	13	24 347 614	19 906 581
Montpellier	77 214	56	10 976	11	18 781 139	14 703 420
Rennes	75 640	68	9 293	20	15 648 900	11 434 990
Dijon	74 113	71	11 250	8	15 770 329	14 165 865
Grenoble	73 022	77	10 916	7	26 583 050	20 642 406
Orléans	68 614	67	11 444	12	17 789 128	13 702 629
Tours	67 601	47	11 338	1	10 053 740	8 797 852
Calais	66 627	41	8 133	7	7 161 452	5 269 042
Le Mans	65 467	60	9 834	11	10 689 779	7 368 306
Clermont-Ferrand	58 363	66	6 619	6	6 518 463	3 856 376
Besançon	56 168	56	7 322	10	11 761 000	6 766 280
Versailles	54 820	39	9 778	6	6 079 050	5 257 881
Troyes	53 447	62	7 848	12	10 642 782	8 059 680
Saint-Quentin	52 768	58	7 852	2	4 120 920	2 370 641
Béziers	52 268	73	7 376	3	13 700 000	11 353 257

principales villes de France au 1er Janvier 1910.

EMPRUNTS AU CRÉDIT FONCIER			CHARGE DU SERVICE DES EMPRUNTS AU 1er JANVIER 1910		
NOMBRE	CAPITAL				
	emprunté	restant dû	intérêts	amortissement	annuité
13	45 886 747	41 992 900	3 079 182	5 739 457	8 818 689
3	100 000 000	94 956 459	2 905 765	2 001 441	4 907 206
	néant	néant	1 254 791	1 863 622	3 118 413
2	30 818 665	25 092 617	1 259 914	1 131 639	2 391 553
4	35 660 829	28 266 898	1 329 066	1 082 025	2 411 091
7	28 842 633	23 499 881	1 499 252	885 608	2 384 860
9	25 884 821	21 262 766	815 756	716 074	1 531 830
32	32 368 038	25 680 200	1 105 090	993 644	2 098 734
1	1 000 000	653 319	1 003 595	551 913	1 555 508
3	13 202 000	6 974 630	475 425	684 458	1 159 883
2	41 908 574	35 659 501	1 351 476	587 155	1 938 631
7	15 950 000	15 414 869	436 057	457 038	993 085
1	145 000	125 784	217 930	485 602	703 532
11	6 429 411	5 244 002	506 828	399 374	906 202
	néant	néant	161 557	321 543	483 100
1	6 000 000	3 986 237	253 615	265 543	519 158
5	4 999 000	4 338 817	156 945	93 698	250 643
5	3 729 400	1 077 814			418 603
5	5 174 440	4 218 687	310 093	411 238	721 331
1	1 000 000	1 000 000	644 938	542 558	1 187 496
5	13 605 139	10 589 967	518 333	420 748	939 081
6	11 686 000	8 893 980	453 028	364 778	817 806
6	15 253 629	13 793 787	528 317	306 561	834 878
3	17 458 075	14 246 774	769 923	572 522	1 342 245
4	13 224 500	9 522 468	644 477	239 115	883 592
1	10 053 740	8 797 852	315 658	119 341	434 999
4	5 779 952	3 479 895	207 103	202 928	410 031
4	4 817 772	3 135 894	265 888	317 539	583 427
3	6 138 463				332 878
1	3 000 000	145 656	234 461	317 294	551 745
6	6 079 050	5 257 881	72 216	193 934	260 150
5	1 409 500	836 922	287 430	170 270	457 700
2	4 120 920	2 370 641	82 859	141 036	223 895
3	13 700 000	11 353 257	426 061	225 267	651 328

TABLEAU VI. — Situation des emprunts des

VILLES	POPULATION	NOMBRE TOTAL DE CENTIMES	VALEUR DU CENTIME	MONTANT GLOBAL DES EMPRUNTS		
				NOMBRE	CAPITAL	
					emprunté	restant dû
Boulogne-s.-Mer	51 201	37	6 719	7	2 630 000	1 199 655
Avignon	48 312	135	4 805	12	11 215 015	9 341 482
Lorient	46 403	52	4 214	10	6 057 923	4 912 284
Caen	44 442	77	7 269	9	7 920 086	5 734 771
Bourges	44 133	69	4 310	7	6 835 630	5 943 597
Cherbourg	43 837	14	5 050	8	2 640 000	1 664 601
Poitiers	39 302	52	4 913	9	6 424 904	5 626 373
Perpignan	38 898	103	3 850	20	6 330 271	5 218 124
Dunkerque	38 287	105	5 518	8	5 719 650	4 593 772
Angoulême	37 507	37	4 957	10	3 126 949	2 381 000
Rochefort	36 694	43	3 348	10	4 524 370	3 089 430
Saint-Nazaire	35 762	79	3 288	16	7 827 468	6 028 074
Roanne	35 516	93	4 040	18	8 799 093	5 769 207
Pau	35 044	36	3 759	5	6 228 730	4 960 584
Belfort	34 649	86	3 514	5	4 986 000	3 447 200
Montluçon	34 251	70	3 530	13	5 343 889	4 291 589
La Rochelle	33 858	40	4 227	9	9 003 016	7 362 836
Douai	33 247	55	5 121	5	4 155 000	893 300
Valenciennes	31 759	35	5 008	8	4 850 632	3 833 298
Périgueux	31 361	82	3 271	6	5 266 100	3 439 628
Carcassonne	30 976	138	3 720	11	5 287 945	3 536 824
Chalon-s.-Saône	29 951	45	4 308	7	2 302 100	1 348 462
Aix en Provence	29 829	76	3 138	9	4 967 926	3 508 630
Laval	29 751	41	4 153	7	1 058 544	443 125
Cannes	29 365	40	4 575	9	5 709 397	5 075 241
Épinal	29 058	70	3 026	8	4 154 500	2 246 058
Montauban	28 688	70	3 477	8	5 552 954	4 049 069
Castres	28 272	54	2 671	5	4 126 000	2 733 000
Arles	28 116	141	3 196	15	2 819 694	2 378 871
Valence	27 878	73	2 929	7	6 681 600	5 599 634
Cambrai	27 832	44	3 737	9	4 988 000	3 953 034
Châlons-s.-Marne	27 808	64	2 699	7	3 134 600	1 497 053
Alais	27 435	155	2 376	10	6 911 828	4 875 135
Bastia	27 338	52	974	1	950 000	663 534

principales villes de France au 1er janvier 1910. (*Suite.*)

EMPRUNTS AU CRÉDIT FONCIER			CHARGE DU SERVICE DES EMPRUNTS AU 1er JANVIER 1910		
NOMBRE	CAPITAL				
	emprunté	restant dû	intérêts	amortissement	annuité
3	910 000	460 606	34 236	203 188	237 423
9	11 038 215	9 302 273	354 976	185 802	540 778
7	5 859 323	4 905 654	178 733	160 045	338 778
1	115 400	39 736	213 382	306 785	520 167
2	5 464 818	5 101 268	219 193	200 823	420 016
5	1 463 800	1 417 966	55 822	95 316	151 138
1	2 830 000	2 790 294	210 423	133 208	343 631
15	4 734 271				
8	5 719 650	4 593 772	166 340	178 009	344 349
	néant	néant	79 887	193 683	273 570
2	2 303 370	1 814 380	146 028	126 300	272 328
	néant	néant			382 695
13	8 208 593	5 572 026	220 291	236 664	456 955
5	6 228 730	4 960 587	126 715	121 111	307 826
1	1 900 000	1 583 200	63 453	109 000	172 453
8	4 733 889	4 211 601	144 507	126 654	271 161
1	240 000	81 570	192 620	173 077	365 697
2	1 025 000		117 262	98 951	216 213
1	916 532	880 577	126 754	130 413	257 167
	néant	néant	148 393	92 996	241 389
10	4 686 945	3 491 824			
2	278 100	277 129	47 513	92 362	139 875
4	3 392 426	2 631 977			134 731
1	537 000	180 132	29 696	103 637	133 333
7	5 396 865	4 814 887	193 954	120 763	314 717
4	2 309 000	1 489 273	88 312	120 422	208 734
5	4 719 717	3 758 284	146 148	143 749	289 897
	néant	néant	94 955	110 000	204 955
10	1 009 480	897 041	92 402	57 040	149 442
7	6 681 600	5 599 634			309 186
1	500 000	483 333	135 166	107 656	246 440
	néant	néant	52 949	70 482	180 973
5	5 233 728	4 458 450	172 400	133 613	306 013
1	950 000	663 534	36 100	17 243	53 343

TABLEAU VI. — Situation des emprunts des

VILLES	POPULATION	NOMBRE TOTAL DE CENTIMES	VALEUR DU CENTIME	MONTANT GLOBAL DES EMPRUNTS		
				NOMBRE	CAPITAL	
					emprunté	restant dû
Narbonne	27 039	163	3 932	6	8 443 082	5 496 968
Nevers	27 030	94	3 531	3	3 468 939	3 051 253
Bayonne	26 488	36	3 258	9	2 528 500	1 782 802
Tarbes	25 869	40	1 930	5	3 854 767	3 119 899
Châteauroux	25 437	54	2 389	7	1 825 000	1 163 704
Arras	24 921	62	3 393	8	4 054 000	2 673 915
Vienne	24 887	39	2 911	9	4 596 351	2 689 848
Lunéville	24 266	32	1 844	4	1 090 500	369 265
Blois	23 972	51	2 970	5	2 826 000	1 766 767
Dieppe	23 629	55	3 224	7	4 909 700	3 677 256
Vannes	23 561	63	2 038	12	2 130 790	1 265 830
Fougères	23 537	60	1 740	13	1 764 831	1 302 145
Niort	23 329	43	3 113	16	3 720 884	2 985 790
Albi	23 303	42	2 085	6	3 236 000	2 562 850
Chartres	23 219	72	3 225	11	5 187 342	2 776 762
Agen	23 141	60	2 609	12	7 011 977	4 941 284
Saint-Brieuc	23 041	59	2 206	9	2 254 000	1 627 120
Chambéry	23 027	92	1 747	12	5 045 082	3 150 112
Ajaccio	22 264	90	837	2	1 197 067	1 076 174
Saint-Dié	22 136	5	1 878	6	1 668 900	1 196 503
Moulins	21 888	66	2 697	11	4 371 706	3 334 713
Verdun	21 706	30	1 602	5	1 850 608	740 582
Épernay	21 637	68	3 001	5	2 459 800	1 383 856
Le Puy	21 420	28	1 985	4	2 006 656	1 886 268
Saint-Omer	20 993	48	2 166	8	2 065 966	1 469 441
Auxerre	20 931	72	2 335	11	3 781 864	2 768 075
Abbeville	20 704	55	2 740	4	1 480 000	
Charleville	20 702	42	2 687	18	4 848 000	2 111 000
Brive	20 636	52	1 290	7	3 306 264	2 736 020
Cholet	20 427	52	1 827	12	2 273 287	1 424 722
Grasse	20 305	58	1 889	3	3 283 500	2 689 394
Beauvais	20 248	48	2 687	3	2 362 500	1 863 000
Bourg	20 045	46	1 800	4	3 159 597	2 938 843

principales villes de France au 1er janvier 1910. (*Fin.*)

EMPRUNTS AU CRÉDIT FONCIER			CHARGE DU SERVICE DES EMPRUNTS AU 1er JANVIER 1910		
NOMBRE	CAPITAL				
	emprunté	restant dû	intérêts	amortissement	annuité
1	6 572 000	4 381 333			390 301
1	2 093 707	1 609 958	105 387	77 314	182 701
3	1 055 000	799 302	69 328	70 591	139 919
5	3 854 767	3 119 899	120 305	105 931	226 336
3	1 495 000	1 116 215	44 058	66 183	110 241
5	2 608 000	2 103 566	108 199	108 076	216 275
6	964 351	935 348	54 000	102 962	156 962
	néant	néant	11 716	34 366	46 082
2	374 000	335 880	60 261	106 475	166 736
4	4 780 000	3 669 476	138 408	100 341	238 749
6	1 357 852	1 012 445	48 254	77 969	126 223
5	777 381	566 327	49 040	56 285	105 325
8	1 908 784	1 568 692	106 642	69 368	176 010
	néant	néant	90 909	74 597	165 506
	néant	néant	179 978	97 409	277 387
5	5 597 977	4 293 069	177 105	168 082	345 187
2	870 000	817 240	61 471	55 878	117 349
2	598 000	536 264	133 298	144 626	277 924
1	875 567	859 674	40 691	25 892	66 583
	néant	néant	42 092	41 570	83 662
7	3 127 954				225 806
5	1 850 608	740 582	29 667	52 352	82 019
	néant	néant	43 122	94 792	137 914
3	1 911 656	1 821 405	58 193	65 374	123 567
4	343 966	317 297	60 391	49 343	109 734
7	3 477 714	2 677 247	68 084	109 210	177 294
3	1 400 000		13 800	58 375	72 175
10	1 877 000	1 261 000	85 837	147 945	233 782
3	2 592 864	2 550 529	98 368	58 134	156 502
7	1 691 977	1 227 723	47 451	107 494	154 945
1	1 200 000	1 120 394	100 469	67 754	168 223
1	381 000	381 000	51 808	43 000	94 808
3	2 922 300	2 804 735	113 329	38 063	151 392

TABLEAU VII

Quotités d'annuités afférentes à divers délais et divers taux.

DÉLAIS	TAUX DE L'INTÉRÊT								
	3,50	3,55	3,60	3,65	3,70	3,75	3,80	3,85	3,90
ans	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.
5	21,975	22,004	22,033	22,062	22,091	22,120	22,149	22,178	22,207
10	11,938	11,967	11,997	12,026	12,055	12,084	12,114	12,143	12,172
15	8,626	8,656	8,686	8,717	8,747	8,777	8,808	8,838	8,869
20	6,994	7,026	7,057	7,089	7,120	7,152	7,184	7,215	7,247
25	6,035	6,067	6,100	6,133	6,166	6,199	6,232	6,265	6,298
30	5,401	5,444	5,478	5,512	5,547	5,581	5,615	5,650	5,684
35	4,978	5,013	5,048	5,083	5,119	5,154	5,190	5,226	5,261
40	4,664	4,700	4,737	4,773	4,810	4,847	4,883	4,920	4,958
45	4,430	4,469	4,504	4,562	4,580	4,618	4,636	4,694	4,732
50	4,250	4,288	4,327	4,365	4,404	4,443	4,482	4,522	4,561
55	4,110	4,149	4,189	4,228	4,268	4,308	4,349	4,389	4,429
60	3,999	4,039	4,080	4,120	4,161	4,202	4,243	4,285	4,326
65	3,910	3,951	3,993	4,034	4,076	4,118	4,160	4,202	4,245
70	3,838	3,880	3,923	3,965	4,008	4,051	4,094	4,137	4,180
75	3,780	3,823	3,866	3,909	3,953	3,996	4,040	4,084	4,128

TABLEAU VII

Quotités d'annuités afférentes à divers délais et divers taux.

DÉLAIS	TAUX DE L'INTÉRÊT								
	3,95	4	4,05	4,10	4,15	4,20	4,25	4,50	5
ans	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.
5	22,236	22,265	22,294	22,324	22,353	22,382	22,411	22,558	22,852
10	12,202	12,231	12,261	12,290	12,320	12,350	12,379	12,528	12,829
15	8,899	8,930	8,961	8,991	9,022	9,053	9,084	9,240	9,556
20	7,279	7,311	7,343	7,375	7,408	7,440	7,472	7,635	7,967
25	6,331	6,365	6,398	6,432	6,465	6,499	6,533	6,704	7,052
30	5,719	5,754	5,788	5,823	5,859	5,894	5,929	6,107	6,471
35	5,297	5,334	5,370	5,406	5,443	5,479	5,516	5,701	6,079
40	4,995	5,032	5,070	5,107	5,145	5,183	5,221	5,413	5,805
45	4,771	4,809	4,848	4,887	4,926	4,965	5,004	5,202	5,608
50	4,601	4,641	4,680	4,720	4,761	4,801	4,841	5,045	5,462
55	4,470	4,511	4,552	4,593	4,634	4,675	4,717	4,926	5,354
60	4,368	4,410	4,452	4,494	4,536	4,578	4,621	4,835	5,272
65	4,287	4,330	4,373	4,416	4,459	4,502	4,545	4,764	5,210
70	4,223	4,267	4,310	4,354	4,398	4,442	4,486	4,709	5,163
75	4,172	4,216	4,261	4,305	4,350	4,395	4,439	4,666	5,126

Vu, le président de la thèse :

F. MOREAU.

Aix, le 9 *janvier* 1910.

Vu, le Doyen :

G. BRY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur,
Président du Conseil de l'Université :

J. PAYOT.

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES

Adductions d'eaux, p. 17, 25, 136.
Adjudications d'emprunts, p. 28.
Affinités du crédit foncier et du crédit communal, p. 41.
Amortissement (exemples de délais d'), p. 156, note.
Andelarre (M. d'), p. 27.
Approbation du traité de prêt, p. 164.
Arcachon, p. 112, note; 153, note.
Augmentation du capital social, p. 73.
Avances sur dépôt d'obligations communales, p. 68.

Bains-douches à bon marché, p. 135.
Banque de France, p. 44, 73, 93, 98.
— Foncière du Jura, p. 39, note.
— Hypothécaire d'Espagne, p. 39, note.
— — Rhénane, p. 39, note.
— Silésienne de Crédit Foncier, p. 39, note.
Banquiers (concours des), p. 118.
Baudin (Pierre), p. 124.
Berryer, p. 31, note; 86.
Besançon, p. 62, 118 et 119, notes.
Bonification d'intérêt (V. Taux compensateur).
Bordeaux, p. 3, 15, 24, 119, 123, note.

Caillaux, p. 109.
Caisse des Dépôts et Consignations, p. 29, 46, 111.
Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse, p. 31, 112.
— nationale d'Assurance en cas de décès, p. 114, note.
— des Chemins vicinaux, p. 105.
— des Lycées, collèges et écoles primaires, p. 107.
— des emprunts départementaux et communaux (Proposition de création), p. 115.
— tunisienne des prêts communaux, p. 142, note.
Caisses d'Épargne, p. 31, 114.
Calmette (Dr), V. Épuration des eaux d'égouts.
Cambon, p. 13.
Capitalisation des centimes disponibles, p. 134, note.
Caractères juridiques du traité de prêt communal, p. 165.
Carnot (Sadi), p. 108.
Castres, p. 93, 151, note.
Cauwès (Paul), p. 11 et 13 notes.
Cavaignac, p. 115.
Charges fiscales (V. Régime fiscal).
Christophle, p. 8, 100, 108, 120.
Clauses d'irremboursabilité, p. 79, 150.
Commencements du crédit public en France, p. 11, note.
Commission anglaise des Prêts pour travaux publics locaux, p. 10, 32, 71, 74, 105, 117, 146 et 151, notes.

Concurrence des banquiers, p. 117 et suiv.
— des caisses publiques, p. 111.
— du marché libre, p. 119.
Conditions d'exercice du droit de remboursement anticipé, p. 150.
Congrès des maires, p. 157, note.
Consolidation des prêts, p. 79.
— du découvert de la Caisse des travaux de Paris, p. 86.
Conversions, p. 79, 101.
Coq (*Paul*), p. 132.
Courtois, p. 39, note.
Crédit Algérien, p. 118, 119, notes.
— communal de Belgique, p. 10, 35, 70, 74, 148, notes.
— Foncier d'Algérie et de Tunisie, p. 142.
— — Argentin, p. 39, note ; 147.
— — d'Autriche, p. 39, note ; 146, note.
— — Colonial, p. 143.
— — Égyptien, p. 39, note.
— — Franco-Canadien, p. 39, note.
— — de Hongrie, p. 39, note.
— — et Communal d'Alsace-Lorraine, p. 39, note.
— Lyonnais, p. 118, 119, notes.
Crise de 1891-93, p. 117, 120.

Dates des échéances, p. 173.
Déchéance du droit aux lots, p. 65, note.
Décrets des : 27 février 1811 (fonds disponibles des communes), p. 38, note.
— 28 février 1852, p. 63.
— 26 mars 1852, p. 20, 139, note.
— 21 décembre 1853, p. 63.
— 16 août 1859, p. 63.
— 17 janvier 1863, p. 142.
— 23 juin 1879, p. 123.
— 15 février 1886 (répartition des subventions pour constructions scolaires), p. 108, note.
Décret des : 4 juillet 1895 (subventions pour chemins vicinaux), p. 106, note.
— 24 août 1909, p. 142.
Delangle (Procureur général), p. 22, note.
Dette globale de Paris, p. 3, note.
— de Paris envers le Crédit Foncier, p. 86, note ; 101, note ; 124, 128.
— hypothécaire, p. 5, note.
Dettes des communes de France, p. 3, note ; 91, 102, note.
— — d'Algérie, p. 142, note.
— — des colonies, p. 143, note.
— des départements, p. 5, note.
Différences entre le placement hypothécaire et le placement communal, p. 53 suiv.
Droit d'émission d'obligations à lots, p. 63.

Échelonnement des versements, p. 70.
Émissions d'obligations communales du Crédit foncier, 71, 98, 101, 120, 126.
Émissions d'obligations par les villes, p. 33, 117, 121, 123.
Empereur (Dr). V. Subventions pour adductions d'eaux.
Emprunts municipaux, sous l'ancien régime, p. 11.
— — pour la création d'ateliers de charité, p. 19.
— — pour l'organisation de la défense nationale, p. 93.
— — pour travaux et acquisitions immobilières, p. 160.
— d'office, p. 107.
Épuration des eaux d'égouts, p. 135, note.
Expropriations (payements des frais d'), p. 20, 139, note.
Extension du droit d'expropriation, p. 139, note.
— du casernement, p. 97.

Extensions et améliorations d'installations, p. 134, note.

Fould (*Achille*), p. 88.
Frémy (*Louis*), p. 8, 44, 49.
Frère-Orban, p. 35, note.

Germiny (*M. de*), p. 8, 44.
Gourgue (*M. de*), p. 16.
Grands établissements de crédit, p. 118.
Grands travaux de rénovation, p. 2, 20, 87, 139, note.
Grenoble, p. 104.

Habitations ouvrières, p. 135.
Hubbard, p. 116, note.

Impôts sur les obligations (V. Régime fiscal).
Incinération des immondices, p. 135, note.
Interdiction de libération anticipée, 79, 150.
Intérêt compensateur (V. Taux compensateur).
— décroissant, p. 152, 173.
Intérêts intercalaires, p. 175.
— moratoires, p. 174.

Kähler, p. 179, note.

Larrabure, p. 46.
Lefèvre (*André*), p. 27, note; 133, note.
Le Havre, 104, note; 135, note; 157, note.
Lestiboudois, p. 45, note.
Lille, p. 3, note; 24, 61, note; 126.
Limoges, p. 88, 93, 104, note; 125, note.
Local Loan stock, p. 32, note.
Lois des : 24 août 1793 (nationalisation des dettes communales), p. 13, note.
— 6 novembre 1831, p. 17, note.
— 3 mai 1841 (art. 50), p. 20, 139, note.
Lois des : 28 juillet 1852 (timbre des obligations du Crédit Foncier), p. 67, note.
— 10-15 juin 1853 (conversion des dettes communales), p. 26.
— 6 juillet 1860 (organisant le service des prêts communaux du Crédit Foncier), p. 1, 45, 52, 63.
— 26 février 1862 (étendant ce service), p. 6, 89, 144.
— 18 avril 1869, p. 22, note; 86, note.
— 11 septembre 1871, p. 95.
— 30 mars 1872, p. 67, note.
— 4 août 1874, p. 97.
— 20 mars 1883, p. 107, 127.
— 20 juin 1885 (constructions scolaires), p. 108.
— 22 mars 1890 (syndicats de communes), p. 145.
— 15 juillet 1893, p. 136.
— 26 juillet 1893, p. 109, note.
— 20 juillet 1895, p. 66, note.
— 26 octobre 1897, p. 137, note.
— 15 février 1902, p. 129, note; 136.
— 7 avril 1902, p. 154.
— 31 mars 1903, p. 136, note.
— 10 juillet 1903, p. 127, 159.
— 17 mars 1905, p. 66, note.
— 8 janvier 1905, p. 136.
— 13 avril 1910, p. 137, note.
Lyon, p. 3, note; 16, 23, 87, 93, note; 126, note; 129, 138, note.

Magne, p. 45.
Marseille, p. 3, note; 17, 23, 87, 93, note; 96, 99, 129.
Mécanisme des prêts amortissables, p. 40.
Mise en valeur des terres incultes, 137, note.
Modalités de remboursement, p. 149.
Montpellier, p. 104, 125, 151, notes.
Moyens financiers d'exécution des

travaux de rénovation urbaine, p. 21, 139, note.

Nantes, p. 25, note ; 62, note ; 129, 140.
Nationalisation des dettes communales en 1793, p. 13.
Nice, p. 104, note ; 127, note.
Nîmes, p. 61, 88, 104, note ; 151, note.
Nullité des emprunts, p. 160.

Ordonnances des : 13-26 septembre 1815, p. 15, note.
— 14 mai 1817, p. 15, note.
— 29 octobre 1817, p. 16.

Payement des annuités, p. 173.
Pelletan, p. 115.
Plan Haussmann-Alphand, p. 22, 84.
— de voies nouvelles, p. 20, 139, note.
Prélèvements sur les fonds du Pari mutuel (V. Subventions).
Prêt différé, p. 171.
Prêts à court terme, p. 148.
— **à long terme**, p. 148 et suiv.
— scolaires subventionnés, p. 109.
Principe d'équipollence, p. 68.
Procédés d'émission, p. 71.
Procédure des autorisations d'emprunt, p. 154.
Proportion entre le capital-action et les obligations en circulation, p. 73.
Prorogation des délais d'amortissement, p. 103, 157, note.
— de la dette de Marseille, p. 129.
Provisions ordinaires, p. 80.
— extraordinaires, p. 80.
Publication des tirages, p. 63.

Rambuteau (*M. de*), p. 19.
Ratification des emprunts nuls, p. 160, note.
Régime fiscal des obligations, p. 67.
Régime fiscal des prêts, p. 168.
Reims, p. 25, 62, note.
Relevé des recettes et dépenses municipales, p. 162.
Remboursement anticipé, p. 149.
Renouvellement des besoins du crédit communal, p. 135.
Rentes sur l'Hôtel de ville, p. 12, note.
Retrait des fonds, p. 171.
Rothschild, p. 28, 29, 99.
Roubaix, p. 93, 104, note.
Roubaix-Tourcoing, p. 24, 34, note.
Rouen, p. 3, note ; 104, 135.

Saint-Étienne, p. 3, note ; 24, 104, note ; 125, note.
Saint-Pierre (Réunion), p. 132, note ; 150, note.
Savoie et Haute-Savoie, p. 89, 138, note.
Say (*Léon*), p. 64, note ; 123, note.
Siegfried (*Jules*), p. 115.
Socialisme municipal, p. 138 et suiv.
Société Marseillaise, p. 118, 119, notes.
Solidarité du marché des obligations foncières et des obligations communales, p. 60.
Stations hydrominérales et climatiques, p. 137, note.
Subventions (pour chemins vicinaux), p. 106, note.
— (pour constructions scolaires), p. 108, note.
— (pour créations d'hôpitaux), p. 136, note.
— (pour adductions d'eaux), p. 136, note.
Surtaxes locales temporaires de transport, p. 137.
Syndicats de communes, 145.

Talhouët (*M. de*), p. 27.
Taux compensateur, 172.
— **d'intérêt**, p. 151.

Toulon, p. 24, 135, note.
Toulouse, p. 3, note ; 104, note ; 125, note ; 140, 153.
Traité de prêt, p. 164, 165.
Traités des : 8 novembre 1867 (Paris), p. 86.
— 10 juillet 1868 (Paris), p. 86.
— 30 juin 1879 (—), p. 101, note.
— 26 janvier 1877 (Marseille), p. 99.
— 7 novembre 1894 (Paris), p. 124.
— 12 avril, 27 juin 1902 (Saint-Pierre de Réunion, p. 132, note ; 150, note.
— 24 novembre 1903 (Marseille), p. 131.
— 2 juillet 1906 (Paris), p. 128, note.
Traitement différentiel, p. 116, 151, 177.
Transport des fonds, p. 170.
Travaux préparatoires de la loi du 6 juillet 1860, p. 45.
Troyes, p. 94, 118 et 119, notes.

Utilisation des centimes disponibles, p. 134, note.

Vaïsse (préfet), p. 24.
Valence, p. 138, note.
Valeurs municipales cotées, p. 123, note.
— — non cotées, p. 118, note.
Variations du taux de l'intérêt, p. 77, 177, note.
Vienne, p. 119, note.
Vœu de modification de la loi du 7 avril 1902, p. 157, note.
Vote des emprunts, p. 153.
— éventuel de centimes extraordinaires, p. 56, note ; 140.

Wolowski, p. 43.

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

CHAPITRE I

CAUSES HISTORIQUES ET ÉCONOMIQUES DE L'ADAPTATION DU CRÉDIT FONCIER DE FRANCE AU CRÉDIT COMMUNAL

§ 1. — *Les emprunts municipaux au début du XIX^e siècle* . . 11

Réaction contre les engagements à durée illimitée, p. 13. — Les premiers emprunts municipaux amortissables, sous la Restauration, p. 15. — L'éveil de l'activité édilitaire, sous la monarchie de Juillet, p. 17. — Les premières distributions d'eau, p. 17. — La crise de 1848, p. 19. — Les transformations urbaines, sous le second Empire, p. 22.

§ 2. — *Le problème de l'organisation du crédit communal.* . 25

L'extension de la durée de l'amortissement, p. 26. — Les adjudications d'emprunts, p. 28. — Les prêts de la Caisse des dépôts et consignations, p. 29. — Les émissions d'obligations, p. 33.

§ 3. — *La centralisation basée sur le principe de spéculation et confiée au Crédit Foncier de France.* 40

Analogies du crédit hypothécaire et du crédit communal, p. 41. — Le vote de la loi du 6 juillet 1860, p. 45. — Son économie générale, p. 47.

CHAPITRE II

PRINCIPES GÉNÉRAUX D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT DU SERVICE. RÉGLEMENTATION DE LA CIRCULATION DES OBLIGATIONS COMMUNALES

§ 1. — *Différenciation des obligations foncières et des obligations communales.* 49

Objections gouvernementales, p. 50. — Raisons juridiques et économiques de la distinction, p. 51. — Garanties hypothécaires et garanties budgétaires municipales, p. 53. — Autonomie du service des prêts communaux, p. 58. — Solidarité du marché des deux titres, p. 59.

§ 2. — *Leurs caractères et leurs avantages* 60

Appel aux épargnes populaires, p. 61. — Marché national, p. 62. — Attrait des lots, p. 63. — Assimilation aux valeurs d'État, p. 66. — Régime fiscal, p. 67.

§ 3. — *Limitation du droit d'émission et limitation des profits.* 68

Conciliation du principe d'équipollence et du principe de spéculation, p. 69. — Proportion entre le capital-action et les obligations en circulation, p. 73. — Marge légale et marge de fait des profits, p. 74.

§ 4. — *Risques de fonctionnement du service. Rôle des provisions et du capital social.* 76

Perturbations jetées dans le fonctionnement du service par les remboursements anticipés, p. 77. — Moyens préventifs et mesures réparatrices, p. 79. — Clauses d'irremboursabilité, p. 79. — Conversions, p. 80. — Maintien du cours des obligations, marche régulière des prêts, cautionnement des primes, p. 81.

CHAPITRE III

HISTOIRE DES RELATIONS DES COMMUNES ET DU CRÉDIT FONCIER DE FRANCE

1. — *Le second Empire* 84

L'œuvre de rénovation urbaine, p. 84. — L'exécution du plan Haussman-Alphand, p. 85. — La consolidation du découvert de la Caisse des travaux de Paris, p. 86. — Les prêts aux communes de la Savoie et de la Haute-Savoie, p. 89.

§ 2. — *Les années qui suivent la guerre* 92

Concours forcément restreint, p. 94. — Consolidation des engagements à court terme, p. 95. — Émission du grand emprunt de Marseille, en 1877, p. 99. — Conversions de 1879 et 1880, p. 101.

§ 3. — *Le développement du crédit communal, après* 1880. . 102

Les opérations d'unification et de prorogation des dettes municipales, p. 103. — Les prêts scolaires subventionnés, p. 107.

§ 4. — *La période contemporaine* 110

Aspects nouveaux de la question du crédit communal, p. 111. — Les progrès de l'épargne et de la prévoyance, p. 111. — La capitalisation des fonds des caisses publiques, p. 114. — Les recours des villes au marché financier, p. 119. — Crise de 1891-1893, p. 120. — Nouvelle conversion des obligations communales, p. 121. — La reprise des opérations, p. 124. — Les traités avec les grandes villes, p. 125. — Le développement de l'école publique, p. 127. — Les dernières opérations, p. 128.

§ 5. — *Conclusion du chapitre : Vue rétrospective.* 132

Les besoins de l'avenir . . . 137

CHAPITRE IV

ÉTUDE TECHNIQUE DES PRÊTS COMMUNAUX DU CRÉDIT FONCIER. CONDITIONS ET FORMALITÉS DE RÈALISATION

§ 1. — *Compétence du service* 142

Limites territoriales, p. 142. — Contrôle de l'objet, p. 144. — Autres autorités locales que les communes, p. 145. — Syndicats de communes, p. 145.

§ 2. — *Conditions générales et stipulations spéciales des traités* 147

Principaux types de prêts, p. 148. — Taux d'intérêt, p. 151. — Clauses d'irremboursabilité, p. 152.

§ 3. — *Formalités préalables* 153

Justifications administratives, p. 153. — Procédure d'autorisation, p. 154. — Délais d'amortissement, p. 156. — Justifications financières, p. 161.

§ 4. — *Caractère juridique et forme du traité.* 165

Qualification et conséquences, p. 166. — Rédaction et signature du sous-seing privé, p. 167. — Régime fiscal, p. 168.

§ 5. — *Détails de réalisation* 170

Versement des fonds, p. 171. — Prêts différés, p. 172. — Taux compensateur, p. 172. — Règlement des annuités, p. 173.

CONCLUSION 176

35146. — Imprimerie de la Jurisprudence générale Dalloz.